



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

**Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds-
och växtproduktionsvetenskap**

TÄTT ELLER BRETT?

- en forskningsförberedande studie i effekter av
kontinuerlig tätortsutglesning

Ebba Landén Helmbold

Självständigt arbete 30 hp

Landskapsarkitektprogrammet

Alnarp 2020

TÄTT ELLER BRETT?

- en forskningsförberedande studie i effekter av kontinuerlig tätortsutglesning

DENSE OR SCATTERED?

- a prepatory research paper on the effects of on-going urban sprawl

Författare: Ebba Landén Helmbold

Handledare: Anders Larsson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur
planering och förvaltning

Examinator: Nina Vogel, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering
och förvaltning

Biträdande examinator: Matilda Alfengård, SLU, Institutionen för
landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: A2E

Kurstitel: Independent Project in Landscape Architecture

Kurskod: EX0846

Program: Landskapsarkitektprogrammet

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2020

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: förtätning, tätortsutglesning, jordbruksmark, översiktsplanering, evidensbaserad planering, density, urban sprawl, evidence based planning

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

ABSTRACT

Cities are expanding at a rapid speed as the urbanisation trend continues throughout the world. Large land areas are being claimed in favor of urban sprawl as an answer to increasing inhabitant numbers in cities. The EU has noted that urban sprawl is one of the greatest challenges to overcome right now, mainly because of the consequences caused by sealing of natural surfaces following urban expansion.

The majority of the world's population is now living in cities and Sweden is no exception. The planning culture in the latter half of the 20th century, has created sprawled and sparse urban structures due to the car's entry in society - also in Sweden. This tradition has in Sweden meant that cities have increased in size more than in population numbers. However, in recent decades, this trend has been challenged by urban planning principles aimed to reduce land use. Amongst these, densification may be the most central principle.

This study aims to investigate the dichotomy of densification and urban sprawl in Sweden. It is divided into two parts - one which has the characteristics of a preparatory research paper and focuses on mapping consequences of continuous urban sprawl, and driving forces behind the urban structure and factors that affect long-term planning. The second focuses on qualitative analyses of municipal planning strategies and examines how municipalities' preconditions seem to work for efficient land use and further limit urban sprawl of Swedish urban areas. With the municipality of Lund as a case study, the general/master plan has been investigated by qualitative text analysis and geographical information systems.

The study has shown that urban sprawl has numerous societal consequences such as reduced opportunities for future food supply, increased public costs for municipalities, increased emissions and dependence on fuel, reduction of ecosystem services, etc.

The qualitative analyses show that the general/master plan lacks authority as a governing document and that strategies presented in the plan may be abandoned due to a high degree of abstraction. It has also emerged from the study that evidence based methods do not seem to have an obvious place in municipal planning.

SAMMANFATTNING

Städer expanderar i en ofantlig fart som ett svar på den urbaniseringstrend som skådas runt om i världen, och tar i och med det land i anspråk som om varenda resurs är evig. I Europa syns dagliga förluster av framförallt jordbruksmark, men också naturmiljöer och kulturella landskap till följd av tätorternas expansion. Men, medan denna tätortsutglesningen tar form, pågår ett motstånd relaterat bland annat de miljöproblem som utbredningen orsakar. Konsekvenserna av kontinuerlig tätortsutglesning adresseras som en av Europas största utmaningar av företrädare inom EU.

Idag bor majoriteten av världens befolkning i städer och Sverige är inte ett undantag. Den planeringskultur som bedrivits i Sverige under 1900-talets senare hälft har präglats av en samhällskultur med bilen i fokus, som skapat en tradition av att bygga samhällen glest. Det har i Sverige inneburit att städernas yta har ökat i större utsträckning än befolkningsmängden. Men under senare decennier har denna trend utmanats av stadsbyggnadsprinciper som syftar till minska på markanspråken, framförallt den princip som kallas förtätning.

Denna studie syftar till att bereda ett forskningsförberedande underlag med dikotomin förtätning och tätortsutglesning som fokus. I två delar kartläggs konsekvenser av kontinuerlig tätortsutglesning, drivkrafter bakom processen samt omgivningsfaktorer som påverkar långsiktig planering. Därtill undersöks hur kommunernas förutsättningar ser ut för att verka för en effektiv markanvändning och vidare begränsa tätortsutglesning av svenska tätorter. Med Lunds kommun som fallstudie har översiktsplanen som planeringsunderlag undersökts, genom utförandet av såväl en kvalitativa textanalys som kvalitativa rumsliga analyser med hjälp av geografiska informationssystem.

Det har av studien framkommit att de samhälleliga konsekvenser som kommer av pågående tätortsutglesning är kritiska. Ibland dessa uppmärksammas minskade möjligheter för framtida livsmedelsförsörjning, ökade offentliga kostnader för kommuner, ökade koldioxidutsläpp och beroende av bränsle, minskning av ekosystemtjänster m.fl.

De kvalitativa analyserna visar att översiktsplanen saknar auktoritet som styrdokument och att de strategier redovisas i planen riskerar att frångås till följd av hög abstraktionsgrad. Det har också framgått av studien att evidensbaserade metoder inte tycks ha en självklar plats i den kommunala översiktsplaneringen.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FIGURLISTA	7
TABELLISTA	8
1 INLEDNING	9
1.1 PROBLEMFORMULERING	9
1.2 SYFTE OCH FORSKNINGSMÅL	10
1.3 KONTEXT	11
1.4 DISPOSITION	12
1.5 AVGRÄNSNINGAR	13
1.5.1 Stadsbyggnadsprinciper	13
1.5.2 Geografisk lokalisering	13
1.5.3 Planeringsdokument	14
2 TEORI	15
2.1 EVIDENSBASERAD PLANERING	15
2.1.1 Evidensbaserad landskapsarkitektur	15
2.2 RESILIENS OCH LÅNGSIKTIG PLANERING	16
3 METOD OCH MATERIAL	18
3.1 LITTERATURÖVERSIKT	18
3.2 KVALITATIV TEXTANALYS	18
3.2.1 Bakgrund till ÖP 2010 och ÖP 2018	21
3.3 DIGITALISERING OCH BEARBETNING AV DATA	21
3.4 METOD- OCH MATERIALKRITIK	22
3.4.1 Materialkritik	22
3.4.2 Metodkritik	22
DEL 1 LITTERATURÖVERSIKT	24
4 KARTLÄGGNING AV DIKOTOMIN	25
4.1 FÖRTÄTNING	25
4.1.1 Definition av begreppet förtätning	25
4.1.2 Förekommande kritik mot förtätning	26
4.1.2.1 På bekostnad av grönstruktur	26
4.1.2.2 Barnperspektivet	27
4.1.2.3 Hälsa	27
4.2 TÄTORTSUTGLESNING	28
4.2.1 Definition av begreppet tätortsutglesning	28
4.2.2 Påverkan på markförhållanden	29
4.2.3 Drivkrafter	31
4.3 JÄMFÖRELSE	33
5 BAKGRUND: FRÅN INTERNATIONELLT TILL NATIONELLT	35
5.1 UNDERLAG FÖR EKONOMISKA FAKTORER	35
5.1.1 Kostnad baserat på avstånd till stadskärnan - ett australiensiskt exempel	35
5.1.2 Kostnadsutfall av oavsiktlig tätortsutglesning	37
5.1.3 Policys kopplat till integrerad markanvändning	39

5.2 NATIONELLA OMGIVNINGSFAKTORER	41
5.2.1 Befolkningsutveckling i glesbefolkade Sverige	41
5.2.2 Urbanisering	41
5.2.3 Planeringsjuridik	42
5.2.3.1 Planmonopol	42
5.2.3.2 Markanvändning	42
5.2.4 Beredskap	44
5.2.5 Klimatpolitiska mål	45
5.2.6 Omställning i jordbrukssektorn	46
5.3 KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING	49
5.3.1 Styrmedel	50
DEL 2 KVALITATIV ANALYS	51
6 ÖVERSIKTSPLANERING I LUND	52
6.1 HÄNSYNSTAGANDEN	52
6.1.1 Demografi	52
6.1.2 Storsatsning av vetenskapliga värden	52
6.1.3 Landsbygd	53
6.1.4 Kulturhistorisk miljö	53
7 DOKUMENTGRANSKNING	54
7.1 KVALITATIV TEXTANALYS	54
7.1.1 ÖP 2010	54
7.1.1.1 Om förtätning	54
7.1.1.2 Om jordbruksmarken	56
7.1.1.3 Om exploatering av centralorten	58
7.1.2 ÖP 2018	60
7.1.2.1 Om förtätning	60
7.1.2.2 Om jordbruksmarken	62
7.1.2.3 Om exploatering av centralorten	64
7.1.3 Sammanfattning av textanalysens innehåll	67
7.2 RUMSLIG ANALYS	68
7.2.1 En tillbakablick på stadsutveckling i Lund	68
7.2.2 Framtida exploatering av centralorten	71
DEL 3 REFLEKTION	80
8 RESULTAT	81
9 DISKUSSION OCH SLUTSATS	84
9.1 DISKUSSION AV METODVAL	86
9.2 DISKUSSION AV TEORIVAL	87
10 VIDARE FORSKNING	88
REFERENSER	89
PUBLIKATIONER	89
MUNTliga KÄLLOR	95
STATISTIK	95
BILAGA 1	96

FIGURLISTA

Figur 1: <i>Vidareutveckling av det tidigare gränsområdet Videdal, Malmö</i> . Bakgrundsbild: Historiskt ortofoto 1960, 0,5 m, svartvitt © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	11
Figur 14: <i>Flödesschema över den kvalitativa textanalysens upplägg</i> . Grafik och text: Ebba Landén Helmbold	20
Figur 2: <i>Jordförsegling i urbana strukturer, ett urval av europeiska städer</i> . (EEA, 2010). Grafik: Ebba Landén Helmbold	30
Figur 3: <i>Jordförsegling per person mätt i kvadratmeter, ett urval av europeiska städer</i> . (EEA, 2010). Grafik: Ebba Landén Helmbold	30
Figur 4: <i>Jordförsegling i urbana strukturer baserat på Urban Morphological Zones</i> (EEA, 2010). Grafik: Ebba Landén Helmbold	30
Figur 5: <i>Jämförande bild Atlanta och Barcelonas tätortsutbredning</i> . (Bertraud, 2003)	34
Figur 6: <i>Uppdaterad version av Alan Bertrauds illustration</i> . (Litman, 2015)	34
Figur 7: <i>Flödesschema över effekter av kontinuerlig tätortsutglesning</i> . (Litman, 2015:20). Grafik och översättning: Ebba Landén Helmbold	37
Figur 8: <i>Diagram över utsläpp av växthusgaser från jordbrukssektorn mellan 1990 och 2018</i> . (Naturvårdsverket, 2019c). Grafik: Ebba Landén Helmbold	46
Figur 9: <i>Diagram över beräknad nettobelastning av fosfor till vatten</i> . (Naturvårdsverket, 2019c). Grafik: Ebba Landén Helmbold	47
Figur 10: <i>Diagram över beräknad nettobelastning av fosfor till vatten</i> . (Naturvårdsverket, 2019c). Grafik: Ebba Landén Helmbold	47
Figur 11: <i>Graf över andelen ekologisk jordbruksmark i Sverige mellan år 2005 och 2010</i> . (Jordbruksverket, 2010). Grafik: Ebba Landén Helmbold	48
Figur 12: <i>Diagram över andel jordbruksmark som omställts till ekologisk produktion år 2010 - per län</i> . (Jordbruksverket, 2010). Grafik: Ebba Landén Helmbold	49
Figur 13: <i>Karta över Region Skåne, Lunds kommun med tillhörande tätorter</i> . Geodata: Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	52
Figur 15: <i>Inifrån- och ut-konceptet presenterat i ÖP 2018</i> . (Lunds kommun, 2018a:25)	64
Figur 16: <i>Karta över Lunds centralorts nuvarande utbredning i relation till dess utbredning år 1960</i> . Skapad utifrån Historiskt ortofoto 1960, 0,5m, svartvitt © Lantmäteriet (2017); Fastighetskartan Kommunikationer Vektor © Lantmäteriet (2017); Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017); Byggnader © Lunds kommun (2020). Grafik och digitalisering: Ebba Landén Helmbold	68
Figur 17: <i>Graf över befolkningsmängd i Lund centralort mellan åren 1960 och 2020, i tjugoårsintervaller</i> . (SCB, 2019h; SCB, 2019i, SCB, 2009, SCB, 1990). Grafik: Ebba Landén Helmbold	69
Figur 18: <i>Graf över Lund centralorts storlek till ytan mellan år 1960 och 2020, i tjugoårsintervaller, mätt i hektar</i> . (SCB, 2019i; SCB, 2011; SCB, 1990). Grafik: Ebba Landén Helmbold	69
Figur 19: <i>Graf över befolkningstäthet i Lund centralort mellan år 1960 och 2020, i tjugoårsintervaller</i> . (SCB, 2019h; SCB, 2019i; SCB, 2011; SCB, 2009; SCB, 1990)	69
Figur 20: <i>Bebyggelseutveckling i Lund</i> (Lunds kommun, 2018e)	70

Figur 21: <i>Åkermarksklassning i Lunds kommun och administrativa tätortsgränser med utpekad utredning- sområde för analys.</i> Bakgrundsbild: Lunds kommun, 2018b:38. Geodata: Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	71
Figur 22: <i>Exploateringsområden baserade på kategori, samt åkermarksklassning.</i> Digitalisering utifrån Lunds kommun (2018b:38); Lunds kommun (2018b:24); Lunds kommun (2018b:35). Geodata: Byggnader © Lunds kommun (2020); Fastighetskartan Kommunikation Vektor © Lantmäteriet (2017); Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	72
Figur 23: <i>Exploateringsområden i relation till grönstruktur.</i> Bakgrundsbild: Lunds kommun (2018b:69). Digitaliserat lager Lunds kommun (2018b:24); Lunds kommun (2018b:35). Geodata: Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	73
Figur 24: <i>Exploateringsområden i relation till kulturmiljöklassning.</i> Digitaliserat lager utifrån Lunds kommun (2018b:24); Lunds kommun (2018b:35). Geodata: Kulturmiljö © Lunds kommun (2020). Grafik: Ebba Landén Helmbold	74
Figur 25: <i>Jordbruksmark som tas i anspråk enligt ÖP 2018.</i> Intersect-analys*: JORDBRUKSBLOCK 2020 © Jordbruksverket (2020); digitaliserat lager utifrån Lunds kommun (2018b:24); Lunds kommun (2018b:35). Digitaliserat lager utifrån Lunds kommun (2018b:38). Geodata: Byggnader © Lunds kommun (2020); Fastighetskartan Kommunikation Vektor © Lantmäteriet (2017); Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	75
Figur 26: <i>Exploatering på jordbruksmark i relation till kollektivtrafiknoder i Lund centralort och Stångby.</i> Intersect-analys*. Digitaliserat lager "Spårväg" utifrån Spårväg Lund C-ESS (2020). Geodata: Hållplatser © Lunds kommun (2020); Fastighetskartan Kommunikation Vektor © Lantmäteriet (2017); Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	76
Figur 27: <i>Exploatering på jordbruksmark i relation till samtliga hållplatser omkring Lund och Stångby.</i> Intersect-analys*. Digitaliserat lager "Spårväg" utifrån Spårväg Lund C-ESS (2020). Geodata: Hållplatser © Lunds kommun (2020); Fastighetskartan Kommunikation Vektor © Lantmäteriet (2017); Översiktskartan Vektor © Lantmäteriet (2017). Grafik: Ebba Landén Helmbold	77
Figur 28: <i>Centralortens eventuella urbredning och graf över förväntad befolkningstäthet i Lunds centralort utifrån kommunens egen prognos om en befolkningsökning på 1,3 % per år.</i> Intersect-analys*. Skapad utifrån Historiskt ortofoto 1960, 0.5m, svartvitt © Lantmäteriet (2017) och digitalisering av Lunds kommun (2018b:24); Lunds kommun (2018b:35). Graf: (Lunds kommun, 2018a; SCB, 2019h; SCB, 2019i; SCB, 2011; SCB, 2009; SCB, 1990). Grafik: Ebba Landén Helmbold	78

TABELLISTA

Tabell 1. <i>Jämförande tabell över tätortsutglesning och förtätning utifrån strukturer i markanvändning.</i> (Litman, 2012a:2). Grafik och översättning: Ebba Landén Helmbold.	33
Tabell 2. <i>Initiala kapitalkostnader för stadsomvandling och tätortsutglesning, utifrån konjunktursnivåer i Australien under år 2007.</i> (Trubka et al., 2010). Grafik och översättning: Ebba Landén Helmbold	36
Tabell 3. <i>Sammanfattande tabell över policy-förslag</i> (State of Western Australia, 2003). Grafik och översättning: Ebba Landén Helmbold	40
Tabell 4. <i>Jämförelse mellan olika styrmedel, med tillhörande exempel</i> (Naturvårdsverket, 2015). Grafik: Ebba Landén Helmbold	50
Tabell 5. <i>Markåtgång fördelat på åkermarksklass</i> (Lunds kommun, 2010:48)	57
Tabell 6. <i>Bostadsutbyggnad fram till 2040</i> (Lunds kommun, 2018b:4)	66
Tabell 7. <i>Underlag för Figur 28 - Redovisning av befolkningsmängd baserad på en befolkningsökning på 1,3 % per år; arealer utifrån digitaliserad data; befolkningstäthet baserat på föregående.</i> (Lunds kommun, 2018a; SCB 2019h; SCB, 2019i; SCB, 2011; SCB, 2009; SCB, 1990)	79

1 INLEDNING

1.1 PROBLEMFORMULERING

I en tid av urbanisering, med landsbygder som försörjer städerna, och städer som växer för att kunna tillgodose medborgarnas behov, uppstår frågan om hur stadsplanering ska bedrivas för att möta ekologiska och sociala utmaningar som kan uppkomma i expanderande stadsmiljöer. Hur ska vi leva? Nu och i framtiden? I slutändan är det en fråga om ekonomiska resurser.

Under de senaste decennierna har rapporter publicerats som pekar på att fysisk expansion av städer i form av "urban sprawl", *tätortsutglesning*, kostar kommuner betydligt mycket mer i längden än förtätningsprocesser (Cinyabuguma och McConnell, 2013; Klug och Hayashi, 2012; Trubka, et. al, 2010; Hortas-Rico och Solé-Ollé, 2010; State of Western Australia, 2003; Kenworthy och Laube, 1999; Ewing, 1997; Litman, 1997, 2012a, 2012b, 2015). Internationella fallstudier tyder på att offentliga kostnader, där infrastruktur av olika slag innefattas, ökar ju längre avstånden till sammanhållna strukturer är. Därtill visar forskning på att kostnader för individen ökar, framförallt relaterat till transport.

Medan internationella studier sedan senare delen av 1900-talet i huvudsak fokuserat på sociala faktorer av tätortsutglesning, har de ekologiska faktorerna på senare år fått ta mer plats. Då kopplas tätortsutglesning ihop med en stigande energikonsumtion, med transportfrågan än en gång i fokus. Därför kan en fråga sig varför städer runt om i världen fortsätter att sprida sig utåt, trots att forskning visar på tydliga konsekvenser av denna typ av stadsplanering. I Sverige, som det glesbefolkade land det är, har städer kunnat expandera och ta landområden i anspråk utan större hinder, eftersom det helt enkelt inte är någon brist på landarealer att ta av. Befolkningstätheten fortsätter att vara låg i urbana miljöer, i relation till storstadsregioner i Europa (SCB, 2019e). De senaste decennierna har tätortsutglesning också förknippats med att ta viktig produktionsland i anspråk till förmån för spridda bostadsmiljöer vilket uppmärksammas både av EU och nationellt av bland annat Jordbruksverket. Det formuleras som en kritisk utveckling vilken riskerar att få långtgående konsekvenser på den framtida livsmedelsförsörjningen.

Vad som dessutom utmärker Sverige vad gäller markanvändning i den urbana periferin är antalet externhandelsområden som dominerar tätorters strukturer. Detta är relevant att belysa eftersom externa verksamhetsområden på sikt menas påverka bebyggelsestrukturen, vilken tar sig uttryck som utglesad och utspridd (Ljungberg et al., 2004:8). I de flesta fall ökar bilanvändandet drastiskt (ibid.; Hagson, 2003:31, m.fl.), de kulturella värdena tas inte i beaktning och den mark som tas i anspråk utvecklas till ett monotont asfaltslandskap med ett övervägande syfte - ökad konsumtion. Lokaliserad i utkanter av tätorter och i kontakt med vägnät, riskerar mer mark att tas i anspråk för etablering av nya byggnadsstrukturer.

Mark är en värdefull tillgång i många avseenden och behandlas inte alltid med ett långsiktigt perspektiv i åtanke. Så vad sker när tätortsutglesning dominerar och vad för ekonomiska och samhällsliga konsekvenser medför denna struktur?

1.2 SYFTE OCH FORSKNINGSMÅL

Det ursprungliga målet för den här studien var att ta fram en beräkningsstrategi för att undersöka eventuella ekonomiska skillnader beroende av hur en enskild kommun väljer att utnyttja sina markresurser, baserat på dikotomin förtätning-tätortsutglesning. Allt eftersom studien tagit form har begränsningar i data, tid och resurser riktat om studien något, vilken fått en mer granskande inriktning. Internationell forskning visar på att tätortsutglesning i längden inte blir samhällsekonomiskt försvarbart. När så Sverige, i linje med tendenser globalt, genomgår en stark urbanisering (SCB, 2015) anses det lägligt att genomföra en studie likt de som setts internationellt. Även om ett idealistiskt planeringsperspektiv skulle anta att kommuner inte agerar utifrån egenintressen, finns det många exempel på stadsbyggnadsprojekt som kommit att bli mycket mer kostsamma än initialt planerat - av olika anledningar. På så vis är det rimligt att inte enbart undersöka de miljömässiga fördelar och nackdelar som kommer ur olika stadsbyggnadsprinciper, utan också inkludera ekonomiska vinster och förluster utifrån marknadsekonomiska normer. Den typen av storskalig studie saknas för tillfället inom svensk forskning, men bör tillkomma inom en snar framtid.

Med grund i ett antal teorier kring planering antar studien ett arbetssätt där tidigare forskning kartläggs och sedan relateras till praktiska planeringsdokument. Omgivningsfaktorer som på olika plan påverkar planeringsideal och ställningstaganden analyseras för att vidare granska processer inom exploatering. Lund valdes som exempel på kommun eftersom den innehåller stora arealer jordbruksmark och är i en expansiv fas vad gäller om- och utbyggnad av sina tätorter. Dessutom har centralorten ett högt kulturkapital i form av historiska miljöer vilket försvårar exploatering på redan bebyggd mark. Staden Lund har också av Region Skåne definierats som en av tre tätorter vars "tillväxtkraft" påverkar hela länet (Region Skåne, 2013:11). Eftersom tillväxt och byggande kan ses som effekter av varannan kan Lund som referensobjekt illustrera ett exempel på samtida "urbanisering" i Sverige.

Den här studien eftersträvar att undersöka hur kommuner kan hantera tätortsutglesning utifrån miljömässiga, ekonomiska och kulturella faktorer. Studien vägleds av följande övergripande frågeställningar:

"Vilka ekonomiska, samhälleliga och strukturella konsekvenser medför kontinuerlig tätortsutglesning i Sverige?"

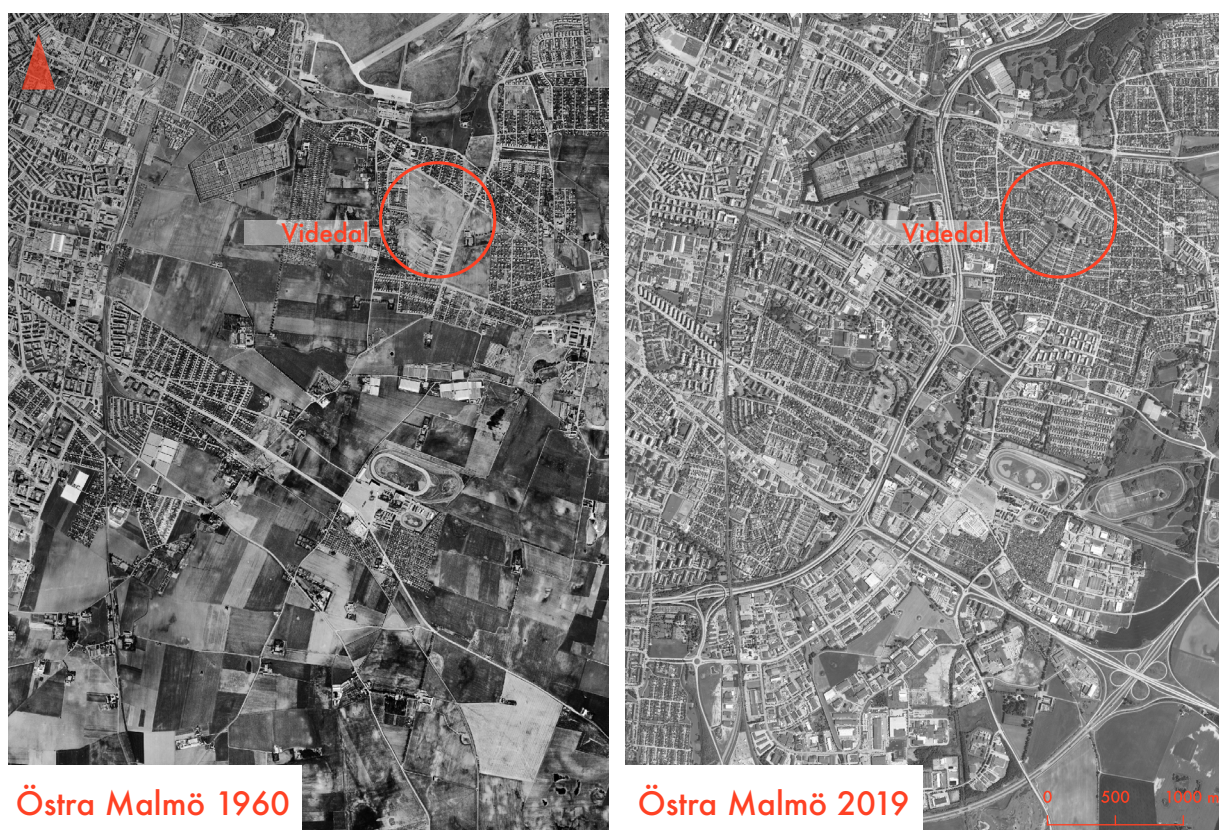
"Vilka förutsättningar har den kommunala översiktsplaneringen att begränsa tätortsutglesning och verka för effektiv markanvändning ur ett långsiktigt perspektiv?"

1.3 KONTXT

Studien berör målgruppen verksamma inom kommunal planering och/eller personer med intresse för översiktsplanering. Målet är att verka för en långsiktigt planeringskultur med en metodik som tar inspiration från forskningsvärlden. Anledningen till att det är framförallt kommunal planering som berörs är mycket enkelt översatt planmonopol. Kommunernas självbestämmande över mark inbjuder till diskussion kring skyldigheter i att verka för mer än den enskilda kommunen. Däribland vad gäller sparande av resurser till framtiden och riskreducering för eventuella framtida klimatförändringar, vilket är av nationellt och internationellt intresse.

Sveriges planeringskultur har varierat över århundradena och under årens lopp antagit en ingenjörsteknisk och rationell bana (Ahlberg, 1998). De städer vi ser idag är präglade av bilen, där framkomlighet satt standarden för hur de urbana miljöerna ska utvecklas, vilket också möjliggjort för att minska på tätheten och öka avstånden (Berglund, 2008:75). Dessa stora strukturer måste förhållas till idag vid exploatering.

Svaret på 1960-talets bostadsbrist är fortfarande klart märkbar, där miljonprogrammen då placerades glest i utkanterna av staden, men idag ingår i större sammanhang, till följd av ökad exploatering efterhand. Förespråkare för minskad tätortsutglesning menar att nyexploatering av ett område kan leda till en ökad acceptans för att fortsätta exploatera just där, då motståndet från olika aktörer minskar. På så vis är det inte ovanligt att ett område leder till ett nytt som leder till ett nytt och så vidare.



Figur 1: Vidareutveckling av tidigare gränsområdet Videdal i Malmö.

I den utsträckning som det byggdes under miljonprogrammen och det överskott som tillkom, saknar motstycke i modern tid. Men än en gång har Sverige en bostadsbrist och på nytt har planeringskulturen förändrats. Vilka aktörer som initierar nybyggen varierar - ena stunden tas initiativ från kommunen, medan det i andra är privata intressenter som för fram förslag (Berglund, 2008: 83). I det senare kan hända att tidigare intentioner för planering inom kommunen överges till förmån för det nya förslaget. Om detta skriver Kristina Berglund i tidskriften "Bebyggelsehistorisk tidskrift" (Nr 55: 2008). Berglund tydliggör att marknaden bör ha en given plats i samverkan om stadsplanering, men att privata aktörer inte har helhetsbilden eller ansvaret som ligger hos den enskilda kommunen - ett specifikt projekt får inte äventyra den långsiktiga planering som kommunen tagit fram i översiktsplanen (Berglund, 2008:83).

Medan den här studien undersöker konsekvenserna av tätortsutglesning kommer den också undersöka hur översiktsplanen agerar som planeringsdokument. Som gick att läsa under 1.2 tyder en rad internationella studier på att förtätning i det långa loppet är betydligt billigare att implementera än tätortsutglesning. Miljöfaktorer kring förtätning återkommer ofta i den svenska förtättningsdebatten - både för- och nackdelar kring miljö lyfts - men desto mer sällan inkluderas kostnad med hänvisning till nyttkommen forskning. En kritisk punkt är dock att Sverige inte bedrivit forskning på ämnet själva, utan det hänvisas till studier som utförs från internationellt håll där kostnader i exploatering kan skilja sig åt från den svenska planeringen. Denna uppsats är inte ett undantag, men kan ses som delaktig i att förbereda för forskning som beräknar skillnader i offentliga utgifter mellan förtätning och tätortsutglesning ur en svensk kontext. Studien berör detta område genom att belysa tendenser och diskutera kring styrmedel som påverkar fysisk planering i Sverige. Ett av dessa styrmedel är översiktsplanen, vilken kommer belysas extra genom en dokumentgranskning med Lund som kommunexempel.

1.4 DISPOSITION

Studien inleds med kapitel 1 INLEDNING, och presenterar de utgångspunkter uppsatsen antar där syfte och forskningsmål, kontext och avgränsningar ingår. Avsnittet kallat 1.3 KONTEXT skiljer sig från konventionella dispositioner och syftar till att beskriva målgrupp för studien men också ge en bild av var planeringskulturen är idag.

2 TEORI inkluderar planeringsteorier vilka fungerar som en alltid närvarande grund att luta studien mot, framförallt i uppsatsens avslutande delar. 3 METOD innehåller både vad för underlag som använts, vilka tillvägagångssätt som utförs i studien samt kritik gentemot dessa tillvägagångssätt. Sedan följer tre delar som är likvärdigt tunga:

DEL 1 Litteraturöversikt

DEL 2 Kvalitativ analys

DEL 3 Reflektion

Del ett styrs av frågeställningen "Vilka ekonomiska, samhälleliga och strukturella konsekvenser medför tätortsutglesning i Sverige?" och syftar till att redovisa för tidigare forskning och erfarenhet

med fokus på tätortsutglesning. Begreppet ställs i relation till motsatsbegreppet förtätning för att redogöra drivkrafter, omgivningsfaktorer och tendenser.

Del två innehåller kvalitativa analyser, däribland textanalys av översiktsplaner och granskning av förväntad och pågående exploatering i Lunds kommun, strukturerat av ett antal inriktade frågeställningar (se sida 53). Denna del avser att fungera som ett exempel - eller fallstudie om så vill - vilken syftar till att koppla på den mycket teoretiska del ett med mer praktiska inslag. Del två kopplas tydligare till frågeställningen *“Vilka förutsättningar har den kommunala översiktsplaneringen att begränsa tätortsutglesning och verka för effektiv markanvändning ur ett långsiktigt perspektiv?”*.

Del tre är den avslutande delen vilken syftar till att knyta samman del ett och del två med avsnitt som resultat och diskussion. I denna del utvärderas också huruvida analyserna svarat på frågeställningarna.

1.5 AVGRÄNSNINGAR

Studien kommer inte gå in djupare på sociala effekterna av förtätning och tätortsutglesning, utan fokuserar på eventuella vetenskapliga luckor som finns. I fokus är istället de miljömässiga, ekonomiska och strukturella konsekvenser som en kontinuerlig tätortsutglesning i Sverige kan medföra.

1.5.1 Stadsbyggnadsprinciper

Tätortsutglesning och förtätning anses i den här studien vara en dikotomi och olika stadsbyggnadsprinciper som står emellan dessa två på skalan ingår inte i studien. Anledningen till det är för att kunna utföra generaliseringar vilka underlättar för ett arbete i en övergripande skala. Vid större studie skulle det kunna vara angeläget att undersöka spektrumet och var de olika stadsbyggnadsprinciperna möts, samt gå in djupare på motsvarigheter i internationella sammanhang där det finns fler definitioner än i svenska språket. En svårighet som ofta uppkommer i planeringssammanhang är att inte röra sig inom extremerna utan istället söka balans - en svårighet som den här studien inte försöker lösa.

1.5.2 Geografisk lokalisering

Studiens omfattning begränsar möjligheten att innefatta en storskalig komparativ analys av ett större antal kommuner, även om det fanns en förhoppning att utföra en sådan kvantitativ analys initialt. Svårigheter i att få tillräckligt stor täckning av data avgränsade arbetet och slutligen tog uppsatsen formen av ett mer granskande och kartläggande inslag. Med det sagt, erbjuder studien ett geografiskt exempel. Att Lund valdes har att göra med lokaliseringen i Skåne, med närhet till både Malmö och Köpenhamn och det faktum att tätorten är omgivet av jordbruksmark - en utmaning ur exploateringssynpunkt. Därtill har kommunen en medvetenhet kring nackdelarna med att exploatera sårbara produktionsland, men trots det planer på att expandera bebyggelse

utanför nuvarande tätortsgräns. Utmaningar i Sverige utforskas genom att undersöka Lunds situation, även om det för en annan kommun istället kan handla om bevarandevärda miljöer av annat slag och av andra anledningar. Förhoppningen är att det oavsett vilken lokalisering växande kommuner har i landet, kan finnas anledning att undersöka och utvärdera utmaningar, risker och sårbarheter gällande exploatering ur ett långsiktigt perspektiv.

1.5.3 Planeringsdokument

Det finns flera anledningar till att översiktsplanen har valts ut som huvudsakligt planeringsdokument för granskning och utvärdering som styrmedel. Dels handlar det om att det fungerar som en direkt länk mellan den politiska maktens visioner och den fysiska utvecklingen av kommunen. Dels eftersom dokumentet enbart är vägledande och inte bindande gällande innehåll, vilket öppnar för förändringsprocesser - översiktsplanen ger således indikationer kring vart kommunen är på väg, men säger inget om ifall det kommer inträffa. Och slutligen har översiktsplanen valts ut på grund av dess skala. Hela kommunen innefattas och den byggda miljön är i fokus tillsammans med avvägningar inom mark- och vatten som finns inom den administrativa gränsen. Skulle en mer detaljerad skala eftersökas är de fördjupade översiktsplanerna samt detaljplaner nästa steg, men eftersom den här studien antar ett övergripande perspektiv teoretiskt ansågs det mer lämpligt att behålla detta perspektiv än att bryta det. (Boverket, 2020). Centralorten är i dock i huvudsakligt fokus.

Översiktsplanens inriktning på strategi är också av intresse att undersöka då det ger anvisningar i vad kommunen kommer ta hänsyn till - allmänna intressen, riksintressen, behov, intressekonflikter osv - och i bästa fall framgår också hur eventuella konflikter i markanvändningen avser lösas.

2 TEORI

Studien utgår från ett långsiktigt planeringsperspektiv med fokus på översiktlig planering. Därtill är det tänkt att den placeras i gapet mellan forskning och praktik för att svara till behovet av att minska distansen mellan discipliner. Realiteten tyder dock på att det sällan är enkelt att överföra teori till praktik. Argumentationen kring om ett samspel mellan dessa är befogat finner jag i teorier kring “evidence based planning”, eller evidensbaserad planering, vilket börjat synas allt mer i Sverige de senaste två åren men som talats om länge internationellt.

2.1 EVIDENSBASERAD PLANERING

Evidensbaserad stadsutveckling är i dagsläget inte ett vedertaget begrepp inom svensk stadsplanering och samhällsutveckling, men har internationellt fått större genomslag med inspiration från andra professioner, såsom medicin och juridik. Teorin talar om att överbrygga gapet mellan forskning och praktik genom att rikta sig framförallt mot verksamma inom den praktiska sfären och uppmuntrar till att planering först och främst ska ske med starka forskningsresultat i ryggen. Forskning och praktik är givetvis redan engagerade med varandra idag, men det framgår att forskningsresultat ofta tillämpas i praktiken utan systematik och struktur (Forsemalm och Johansson, 2019:129). Därtill kan etablerade synsätt och åsikter resultera i att forskningsresultat utesluts eftersom de inte överensstämmer med de verksammas uppfattningar och därmed riskerar att inte inkluderas i de sakliga fallen (Weiss, 1980). Evidensbaserad planering innebär inte bara att yrkesverksamma ska utgå från forskning när beslut fattas, utan också att dessa ska arbeta på ett systematiskt sätt som ofta är relaterat till de metoder som tillämpas inom forskning, för att finna optimala lösningar och utesluta de tillämpningar som är baserade på antaganden. Vidare handlar evidensbaserad planering om att man använder data, fakta och forskning för att bredda sin kunskap för att sedan kunna ge skäl för åtgärder i planeringen (Krizek et. al, 2009). Men det innebär inte att erfarenheter som den yrkesverksamma besitter är exkluderade, snarare tvärtom – evidensbaserad planering kan anses vara en blandning av professionella erfarenheter, utbildning, lokala kunskaper och forskning för att vidare kombinera denna mängd nyanserade kunskaper i planerings-samarbeten (Forsemalm och Johansson, 2019: 129). Sammanfattningsvis kan förklaras att teorin beskriver ett informationsflöde som ska stödja professionella i att ta bästa möjliga beslut för bästa möjliga åtgärd.

2.1.1 Evidensbaserad landskapsarkitektur

Även landskapsarkitekturdisciplinen har blivit anklagad för att ta beslut om utformning baserat på antaganden. Brown och Corry, författarna bakom artikeln ”Evidence-based planning in landscape architecture: The maturing of a profession”, menar att landskapsarkitekturen drivs av övertygelser istället för fakta, både som disciplin och profession, med en tradition av att varken rapportera eller utvärdera avslutade projekt (2011:327).

*"Built landscapes are seldom tested or monitored to see if they achieved their stated objectives, and thus mistakes are repeated with remarkable and embarrassing efficiency."*¹ (Brown och Corry, 2011:327)

Även Ahern (1999) menar att landskapsarkitekturen är driven av hypoteser vid varje påbörjat projekt - istället för att se på den byggda miljön som en arena för att studera, beräkna och testa - och sällan undersöker om de angivna målen som initialt drev projektet har mötts, för att dessutom, än en gång, inte rapportera tillbaka till disciplinen. Det är en kritik som är omöjlig att ta lätt på, men Brown och Corry menar att det inte är så konstigt att landskapsarkitekturen råkar hålla ett stort avstånd till evidensbaserade metoder. En av anledningarna som lyfts är att få landskapsarkitekter väljer att gå tillbaka till akademien och forska (Brown och Corry, 2011:328). Författarparet väljer att jämföra med den medicinska disciplinen, vilken har utfört en framstående förändring under de senaste 150 åren genom att ändra sina metoder för att säkerställa att det mest optimala alternativet hittas, genom att föra metodinriktade register, övervakningar över resultat, utvärderingar och rapportering. Med det som inspiration föreslår Brown och Corry att "evidence based landscape architecture", eller EBLA, ska implementeras med redogörelsen "[...] *evidence based landscape architecture is the deliberate and explicit use of scholarly evidence in making decisions about the use and shaping of land.*" (2011:328). De utvecklar med att förklara att EBLA ska existera som ett stöd för att ta beslut och med hjälp av att studera tidigare erfarenheter och/eller experiment bygga en kunskapsbank inom disciplinen vad gäller metodutföranden (ibid.). Det kan låta abstrakt, men jämför med liknelsen som det svenska författarparet Joakim Forsemalm och Magnus Johansson använder för att argumentera för evidensbaserad stadsutveckling – "[...] *ett evidensbaserat arbetssätt liknas vid en domstol. Advokater och försvarsadvokater tar fram olika typer av bevis såsom vittnesmål, dna-prover etc som presenteras för en jury eller en domare. [...] att samla ihop empirisk kunskap för att kunna ta kloka beslut, en mycket mer strukturerad samlad bedömning.*" (Liljewall, u.d)

Samtidigt som forskningen ska inspirera planeringskulturen till att innehålla mer evidensinriktade metoder, bör forskningen på ömsesidigt vis också fokusera på att anpassa den till handling (Brown och Corry, 2011:328) – det klassiska gapet mellan forskning och praktik kan hävdas existera eftersom de talar olika språk.

2.2 RESILIENS OCH LÅNGSIKTIG PLANERING

Resiliens är ett ofta förekommande begrepp inom ekologiska förändringsmekanismer och utgår ifrån ett holistiskt perspektiv, vilket innebär att andra faktorer än de ekologiska inryms i begreppet. Det beskriver "kapaciteten hos ett system" (Stockholm Resilience Center, u.d) att kunna hantera mer eller mindre förutsägbara förändringar. Har ett system,

1 Fritt översatt: "Konstruerade landskap testas eller övervakas sällan för att se om de har uppnått sina angivna mål, och därför upprepas misstag med anmärkningsvärd och genant effektivitet"

exempelvis en skog men lika gärna en tätort, hög resiliens innebär det att systemet har en motståndskraft, men också möjlighet att anpassa sig till de nya förutsättningarna (ibid.). Samtidigt kan det innebära att systemet har "förmågan att vända chocker och störningar" (ibid.). *"Resilienstänkande omfattar lärande, mångfald och framför allt insikten att människor och natur är så pass starkt kopplade att de bör uppfattas som ett helt sammanvävt socialekologiskt system."* (Stockholm Resilience Center, u.d.).

I studien kopplas resiliens samman med långsiktig planering eftersom det tidigare inkluderar en kartläggning kring risker, utmaningar och anpassning. På så vis kan långsiktig planering anses vara ett förhållningssätt som hör ihop med det synsätt som begreppet resiliens erbjuder. Dessutom kan resiliens inom långsiktig planering utgöra en filosofisk grund där flera faktorer är förenade - det ena påverkar det andra likt "the butterfly effect". En förståelse i att en handling kan få konsekvenser, men kanske inte uppmärksammas förrän vid ett senare tillfälle, kan i bästa fall influera planeringskulturen. Detta ser vi tendenser på idag i och med uppmärksamhet kring klimatförändringarnas inverkan på samhället.

3 METOD OCH MATERIAL

3.1 LITTERATURÖVERSIKT

Målet med litteraturöversikten har varit att göra en grundlig forskningsöversikt, utan att äventyra den tidsbegränsning som studien haft. Därmed har källor som innehållet baseras på jämförts med varandra för att skapa en nyanserad bild av läget. Litteraturöversikten har genomförts med en struktur som påminner om litteraturstudier generellt där förstahandskällor som kan styrkas av annan forskning har högst trovärdighet. En metod för att finna material har varit att söka i referenser hos redan tillhandahållet material och därifrån bygga vidare ett nät av källor. Därefter har ett urval gjorts baserat på relevans allt medan uppsatsen tagit form. Trots det är referenslistan till denna studie mycket omfattande.

Materialet består till stor del av myndighetsrapporter och forskningsstudier relaterat till ämnet. Datainsamlingen har skett genom att söka i databaserna Google Scholar, Web of Science och Primo. Sökord som förekommit är bland annat: “urban sprawl”, “densification”, “soil sealing”, “förtätning”, “tätortsutglesning”, “tätortsutbredning”, “cost urban sprawl”, “evidence based planning”, “evidensbaserad” m.m. De myndigheter som kommit att frekvent refereras till är framförallt Jordbruksverket, Statistiska Centralbyrån, Boverket, och Naturvårdsverket.

3.2 KVALITATIV TEXTANALYS

Efter den omfattande litteraturöversikten följer en kvalitativ textanalys av Lunds kommuns rådande översiktsplan och den översiktsplan som förväntas ta över efter att ha reviderats. Vilka principer lyfts fram som avgörande för de beslut som tas och de gränsdragningar som görs av intresseområden för exploatering i nära framtid? Tillvägagångssättet är att gå in på djupet i översiktsplanernas beskrivande delar, huvudsakligen gällande argumentationer för förtätning och exploatering på jordbruksmark. En viktig del är att utreda vad kommunen menar med “förtätning” då detta begrepp inte har en specifik betydelse utan skiftar beroende på syfte (se mer under 4.1 Förtätning s. 23).

Kvalitativ textanalys kan behandlas på olika sätt beroende på vilka frågeställningar som styr den systematiska kartläggningen av innehållet (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012:210-226) genom att antingen systematisera textinnehållet eller genom att kritiskt granska det (Esaiasson et al. 2012:211). Det är en detaljstudie där materialet läses upprepade gånger med noggrannhet, initialt styrt av en rad frågeställningar, för att utvinna vilka resonemang som upphovsmakarna för. Vidare tolkas slutsatser som upphovsmakarna kommer fram till och i vilken kontext dessa skapats (Esaiasson et al. 2012: 210-226). En viktig del av analysen är att finna dolda budskap.

Syftet med att undersöka översiktsplanerna från Lunds kommun är att identifiera mer eller mindre tydliga tankestrukturer och ställningstaganden som redovisas som visioner och mål i översiktsplanerna, samt att belysa delar ur texten som är relevanta för studien. Ett

logiskt antagande har gjorts som går ut på att de tankestrukturer som hittas i textinnehållet överensstämmer med de gränsdragningar som redovisas i översiktsplanernas kartmaterial. De antaganden som uppkommer under bearbetning av textinnehållet kommer sedan att testas genom att digitalisera data och analysera det scenario som presenteras i översiktsplanen.

Målet med den kvalitativa textanalysen är att tolka hur vision och förväntat resultat samspelar för att längre fram diskutera kring huruvida översiktsplanen som juridiskt dokument fungerar i den utformning som den i dagsläget har. Således anses textanalysen stämma överens med det Esaiasson et al. beskriver som "klargöra tankestrukturen" (2012:211) inom fältet kvalitativ textanalys med systematiserande inslag.

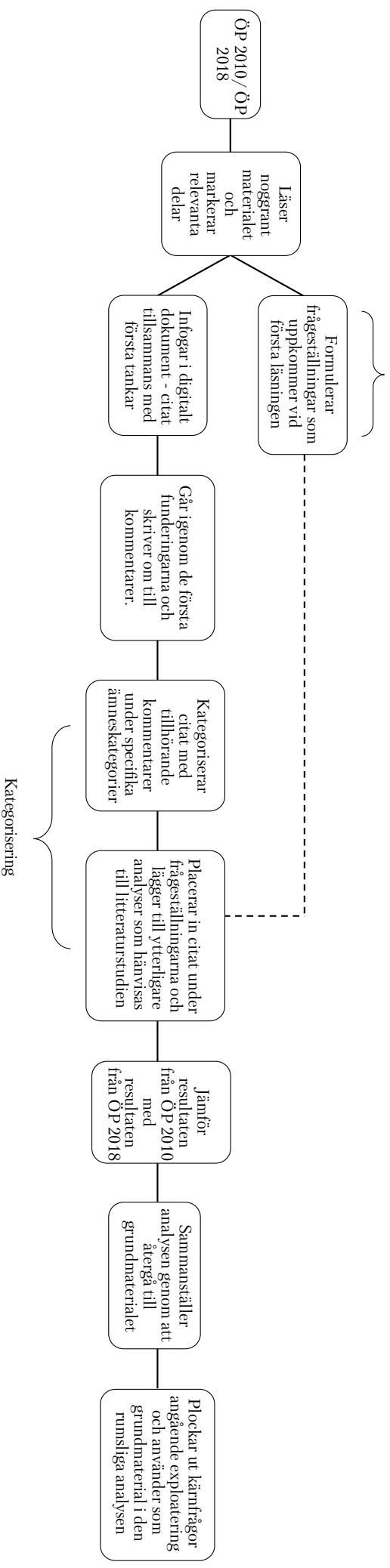
Dokumentet som granskats är "Översiktsplan 2010" och "Översiktsplan 2018". Den senare innefattas av "Del 1: Planstrategi" och "Del 2: Markanvändning och hänsyn". Lund kommuns översiktsplan från 2018 revideras i nuläget och därför inkluderas även Länsstyrelsens utlåtande i slutet av den samlade textanalysen.

Ett antal frågeställningar har formulerats för att kategorisera innehållet och tydliggöra delar ur materialet som anses extra relevanta för studiens syfte. Dessa vägledande frågeställningar är som följande:

- Hur formulerar sig Lunds kommun angående förtätning?
- Hur definierar kommunen begreppet förtätning? Hur väl passar denna definition in/inte in med den definition som studien antar?
- Hur ställer sig kommunen kring sitt stora innehav av värdefull jordbruksmark?
- Hur avser Lunds kommun exploatera centralorten i framtiden?
- Vad kan det ovanstående få för konsekvenser?

De två sistnämnda frågeställningarna "Hur avser Lunds kommun exploatera centralorten i framtiden?" och "Vad kan ovanstående få för konsekvenser?" återkommer i den rumsliga analysen där kartmaterial från översiktsplanerna utvärderas gentemot de ställningstaganden som textanalysen funnit i materialet. Den rumsliga analysen genomförs framförallt med hjälp av geografiska informationssystem.

- Hur formulerar sig Lunds kommun angående förtätning?
- Hur definierar kommunen begreppet förtätning? Hur väl passar denna definition in/ inte in med den definition som studien antar?
- Hur ställer sig kommun kring sitt stora innehav av värdefull jordbruksmark?
- Hur avser Lunds kommun exploatera centralorten i framtiden?
- Vad kan ovan få för konsekvenser?



Figur 14: Flödesschema över den kvalitativa textanalysens upplägg.

3.2.1 Bakgrund till ÖP 2010 och ÖP 2018

Lunds rådande översiktsplan klubbades igenom 2010 i Lunds kommunfullmäktige (Lunds kommun, 2010). Översiktsplan 2010² har en distinkt inriktning på förtätning och baseras till viss del på ÖP 1998, vilken tog ställning kring framförallt transport, där förtätning för första gången fick ta plats på agendan.

År 2018 antogs en ny översiktsplan som skulle ersätta ÖP 2010, men denna överklagades och revideras i skrivande stund³. Däremot finns den ursprungliga versionen tillgänglig online och det är denna version som används som underlag för textanalysen.

Dessa två översiktsplaner är i fokus för studien eftersom de representerar Lunds kommuns ställningstaganden, vision och strategi för att planlägga och vidare exploatera, bevara och förvalta sin mark. ÖP är det dokument inom kommunal planering som redovisar kommunernas strategiska ställningstagande för långsiktig utveckling och är därmed ett passande dokument att granska för studiens inriktning. Varför både ÖP 2010 och ÖP 2018 inkluderas i textanalysen är för att undersöka om det finns en progression i hur Lund hanterar förtätning och exploatering på jungfrulig mark.

3.3 DIGITALISERING OCH BEARBETNING AV DATA

Geografiska informationssystem tillämpas för att presentera analyser visuellt ur en pedagogisk synpunkt, men också för att kunna beräkna exempelvis jordbruksmarksförluster. Det har varit viktigt att visa hur analyser kan utföras med mycket enkla medel, för att belysa geografiska informationssystemens behändighet. Hantering av digitaliserad data kan med en tydlig strategi öka effektiviteten för att ta fram beslutsunderlag, men inte sällan placeras hanteringen av geografiska informationssystem utanför betydande kärnprocesser (Metria AB, 2019:4). Bara 6 % av Sveriges organisationer har en "strategiskt optimerad" användning av geografiska informationssystem, baserat på siffror från Metria AB (2019:6).

Fördelarna med geografiska informationssystem, och varför det tillämpas i den här studien, är bland annat möjligheten att studera samband, spatiala mönster och förhållanden mellan olika faktorer. Med Metrias undersökning i ryggen, där resultaten kan anses alarmerande för en GIS-entusiast, finns det anledning att framhäva fördelar av en ökad praktisk tillämpning av GIS-analyser. Dessutom behandlar studien en kommunal planeringskontext och tar ställning för en ökad digitalisering inom denna kontext för en möjligt högre evidensgrad i och med ökad effektivisering vilket om optimerat kan erbjuda bredare beslutsunderlag.

De statistiska underlag som använts kommer i huvudsak från Statistiska Centralbyrån och från Lunds kommun, men också Jordbruksverket och internationella organisationer såsom EU-kommissionen. Statistiska Centralbyrån har också varit en viktig källa för tillhandahållandet av geografisk information och Lunds kommun likaså vilka har varit tillmötesgående gällande datadelning. Lantmäteriets geodata har använts som huvudsakligt underlag. Lunds kommun tar

2 Hädanefter "ÖP 2010", "ÖP 2018" och "ÖP 1998"

3 Augusti 2020

fram statistik och data i huvudsak med syfte att agera som underlag för beslutsfattande processer. Jag förutsätter att de tillhandahållna data stämmer.

3.4 METOD- OCH MATERIALKRITIK

3.4.1 Materialkritik

De studier som legat till grund för att redovisa för de ekonomiska incitamenten och kostnadsöversikterna som hänvisas till, är forskningsunderlag producerade vid institutioner i Kanada, USA och Australien. Dessa är Trubka et al. (2010), Litman (1997-2015) och State of Western Australia (2003). Problematiken med att använda dessa studier som referenser - framförallt vad gäller att hänvisa till de fallstudier och kostnadsunderlag som studierna redovisar - ligger i den stora skillnaden mellan dessa länders och Sveriges planering. Lagstiftning, praxis och planeringskultur skiljer sig åt, varför det är ägnat åt att konkretisera vilka omgivningsfaktorer som behöver tas i beaktande ifall en liknande studie skulle genomföras i Sverige. En av de största skillnaderna som uppmärksammats vid läsning av studierna är att USA, Kanada och Australien har avgifter på en del bilvägar - en kostnad som är inräknad när kostnadsförhållandet mellan förtätning och tätortsutglesning kartläggs i rapporterna. I Sverige är det endast i Stockholm och Göteborg som den typ av betalning förekommer, i form av trängselskatt. För att komma ifrån dessa problem hade det varit lämpligt att inkludera källor från Skandinavien eller Europa, exempelvis Petter Naess som utfört studier i både Norge och Danmark på ämnet "urban sprawl". Anledningen till att det inte skedde är inte för att det helt och hållet saknas angelägen forskning från våra grannländer, utan för att huvudsakligt fokus vid insamlande av material i det tidiga skedet var ekonomiska incitament för tätortsutglesning. I det avseendet saknas beräkningsexempel från Skandinavien, men inom markanvändningsplanering och transportintegrering finns det desto mer. I avsnitt 5.1.3 Policy kopplat till integrerad markanvändning, lyfts policy-exempel från Australien - här hade det varit mycket lämpligt att även ta in Petter Naess forskning. Eftersom uppsatsens syfte skiftade under arbetsprocessen, vilket uppmärksammas under 1.2 Syfte och forskningsmål, föll olyckligtvis denna prioritering bort.

3.4.2 Metodkritik

Kvalitativa textanalyser är generellt svåra att utföra på nytt av en annan aktör eftersom analysen bygger på egna tolkningar från den som analyserar textmaterial, vars egna erfarenheter har betydelse för vilka slutsatser som dras. Därför krävs av denne att redovisa logiska resonemang och slutsatser som dragits av analysen på ett tydligt, pedagogiskt och transparent sätt. Där ingår bland annat att redovisa citat och diskussion kring texten (Essaiasson et al. 2012:210-266).

Textanalysen baseras i detta fall på översiktsplaner. En av dessa, ÖP 2018, håller på att revideras och genomgår ändringar som inte är kända vid tidpunkten för den här uppsatsen. Det

innebär att textanalysen baseras på ett dokument som till viss grad kan sakna relevans när den nya versionen publicerats. I efterhand blev det tydligt att ett större antal översiktsplaner borde ha inkluderats för att svara på frågeställningarna. Det för att ÖP 2010 och ÖP 2018 ligger för nära till hands i tid och det blev därför omöjligt att avgöra hur välfungerande översiktsplaner är ur ett långsiktigt perspektiv (se 8.1, s. 86).

Vad gäller digitalisering och bearbetning av data, uppmärksammas att geodata är en förenkling av verkligheten, en slags generalisering av den rumsliga kontexten baserat på koordinatsystem. Likt annan statistik kan innehållet manipuleras och beroende på vilken frågeställning som styr blir resultaten olika. Hög detaljgrad kan beskrivas komma närmare verkligheten, men definitiv "sanning" kan aldrig uppnås av den enkla anledning att en "tillplattning" av planeten sker i syfte att kunna studera relationer. Geografiska informationssystem kan bidra med användbara metoder, men också kompletteras med andra för att understödja nyanserade utfall.

Vid digitalisering av geografisk information sker klassificeringar och kategoriseringar som personen bakom digitaliseringen utför. När gruppering och kategorisering utförs ska arbetet styras av prioriteringar och inte fördomar eller antaganden. Det är essentiellt att ifrågasätta den geodata som används och ha insikt i förlopp såsom "bias". Kopplat till data innebär bias en variation som systematiskt återkommer och skapar ett "error" vilket senare kan påverka resultatet negativt då det skapats en betydande skillnad mellan data och verklighet. Det kan i sin tur minska exaktheten i datasetet.

Gränsdragningar görs vilka i värsta fall kan uppfattas som verklighet, men är viktiga att ta med en nypa salt. Detta eftersom gränser ger uppfattningen av en exakthet som vidare kommuniceras och därmed kan ifrågasättas, vilket ingår i det kritiska förhållningssätt som geografiska informationssystem utgör. För att förstå en kontext bryts sammanhanget ner till komponenter som kan studeras enskilt och vidare utforskas sambanden mellan dessa komponenter. (Heywood, Cornelius & Carver, 2011).

DEL 1

LITTERATURÖVERSIKT

4 KARTLÄGGNING AV DIKOTOMIN

Förtätning och tätortsutglesning är motsatsord och därmed en typ av dikotomi inom stadsbyggnad. Generellt sett innebär tätortsutglesning lågt exploateringsstal och låg befolkningstäthet, ofta karakteriserat som villaförort med högt bilberoende. Förtätning är motsatsen, det vill säga högre exploateringsstal och befolkningstäthet, beroende av kollektivtrafik och gångvänlig miljö.

Förtätning och tätortsutglesning är inga nya fenomen, vare sig som struktur eller avhandlade i aktiva diskussionsforum - det finns supportrar åt båda håll. Däremot kan konstateras att förtätning används flitigare som ett hållbarhetsmål än tätortsutglesning, direkt kopplat till den forskning vars resultat ofta tyder på stora konsekvenser vid icke-reglerad tätortsutglesning. På samma vis möter företrädare för förtätning motstånd, bland annat angående risken med att förtätning sker på gröna världens bekostnad. Konstateras kan att det inte är en problemfri dikotomi att ta i - först och främst finns en problematik i att förtätning och tätortsutglesning saknar tydliga definitioner och därför kan vara svåra att översätta från teori till fysisk form. Därtill kan det finnas svårigheter att kartlägga vilka bakomliggande faktorer som driver utvecklingen åt det ena eller andra hållet. Detta avsnitt går igenom begreppsdefinitioner, drivkrafter och allmän kritik.

4.1 FÖRTÄTNING

4.1.1 Definition av begreppet förtätning

Förtätning kommer ur begreppen "densification" och "compact city". Det är ett välanvänt begrepp är centralt inom policy och praxis vad gäller stadsbyggnad i västvärlden för att illustrera hur urbanitet skulle kunna se ut och används som ett motsatsbegrepp till tätortsutglesning (Westerink et al., 2013; OECD 2012; Hofstad 2013; Jabareen 2006; Jansson 2014; Jenks 2009). Begreppet används vanligen för att beskriva den process där man exploaterar redan existerande ytor inom en bebyggd miljö, oftast omvandling av ytor av kategorin "brownfield" eller "waste-land" – ett slags centralisering av funktioner där avstånd till service och utbud är korta (Colding, 2011; Jenks, Burton, och Williams, 2000).

Förtätning förknippas också med ett ökat kulturellt kapital där sociala värden, liksom ekonomiska och ekologiska anses stärkas till följd av en allt tätare stad (Burton, 2000).

Förtätning menas ha hög densitet, enkelt förklarar tätt mellan husen och ansågs - innan dess trendstatus tillkom under 2000-talet - skapa monotona uttryck (Ewing, 1997). Denna föreställning har senare utmanats av bilden att förtätning nu allt oftare karakteriseras av idealet "blandstad". Definitionerna går isär och ofta beror det på i vilken kontext förtätning används⁴. Elizabeth Burton tar fasta vid att undersöka om förtätning enbart innebär täthet, eller om det också medför en koncentration av högre sociala värden - framförallt undersöker hon om jämlikheten ökar i en tät stad. Trots ett par år på nacken fortsätter Burton att citeras flitigt, hennes forskning är således fortfarande högst aktuell. Burton skriver:

4 Den som är intresserad av att gräva djupare i definitioner av förtätning hänvisas till Ellen Wenner Tångnings examensarbete "Förtätning : en studie över begreppets definition och tillämpning som stadsbyggnadsstrategi." (2019)

“The process of achieving urban compactness is usually termed ‘intensification’, ‘consolidation’ or ‘densification’, and involves the re-use of brownfield land, more intensive use of urban buildings, sub-divisions and conversions of existing development and an increase in the density of population in urban areas.” (2000:1970)

Citatet ovan innehåller klassiska ord som “re-use of brownfield land”, det vill säga, nyanvändning av tidigare exploaterad mark - ofta avses förfallna industriområden - men också “intensive use of urban buildings, sub-divisions and conversions of existing development”, alltså intensiv användning och ombyggnationer av redan existerande bebyggelse. Dessa ställningstaganden berörs frekvent när en stöter på definitioner av förtätning. Det sistnämnda i citatet är dock avgörande, nämligen hög befolkningstäthet i urbana miljöer.

Eftersom den här studien utarbetas med betoning på landskapsarkitektur, finns det ett syfte med att också ta ställning för de gröna strukturerna, varför ett tillägg till Burtons definition av förtätning inkluderas. Förtättningsprojekt har en tendens att ske på bekostnad av gröna värden, vilket inte stöds i den här uppsatsen. Om förtätning ska bedrivas utgår studien från att detta sker på redan hårdgjorda ytor och inte på grönstruktur eller för den delen produktionsland, i detta fall jordbruksmark. Varför exploatering på produktionsland inte anses vara förtätning klargörs tidigast under avsnittet 4.2.2, men återkommer kontinuerligt genom studien.

4.1.2 Förekommande kritik mot förtätning

4.1.2.1 På bekostnad av grönstruktur

En betydande kritik som ofta påträffas av motståndare till förtätning är att grönytor riskerar att tas i anspråk för byggande där oron för ett hårdgjort betongsamhälle med skyskrapor och brist på naturkvalitéer uppstår som argument för att förtätning inte ska tillämpas. Traditionellt sett har detta också skett. Förtättningsprocesser har uttraderat gröna ytor till fördel för nybyggnationer och det sker sällan på privata grönytors bekostnad utan istället är det de offentliga grönyterna som tas i anspråk. Detta eftersom dessa offentliga ytor helt enkelt är lättare att ta då de tillhör kommunen, medan en privat grönyta tillhör den enskilda ägaren (Haaland och Konijnendijkvan den Bosch, 2015). När detta sker kompenseras ingreppen med gröna tak och väggar, öppen dagvattenhantering osv., som om dessa strukturer skulle vara likvärdiga med en allmän rekreativsmiljö vilken kan beträdas.

I en förtätad stad kan de gröna ytorna komma att få ett mycket högre värde, tillgängligheten ökar och närheten till grönskan nås med kortare avstånd. På samma sätt blir de offentliga ytorna mycket mer betydelsefulla i tätare områden (Boyoko och Cooper, 2011; Ståhle, 2005). Det förutsätter givetvis att de gröna ytorna bevaras, utvecklas och kompletteras. Ett skifte i att målmedvetet gå över till att förtäta städer, som helhet, kan ge upphov till att få en bättre överblick över stadens grönska (Haaland och Konijnendijkvan den Bosch, 2015).

4.1.2.2 Barnperspektivet

I en allt tätare stad riskerar barn att bli drabbade av en begränsad rörelsefrihet. När redan exploaterade ytor tas i anspråk för om- och nybyggnationer i förtätningsprincipens anda finns det risk för att mellanrummen blir mindre och barnens möjligheter till fri lek begränsas. Däremot lyfts brister på barnperspektiv oavsett stadsbyggnad, eftersom en tradition av att tillägna platser till barn bedrivs istället för att anpassa stadens strukturer för barn. Studier visar att platser som har skapats för barn på senare år har minskat (Kylin och Bodelius, 2015; Jansson, 2008; Laval, 2014; mfl). Dessa platser innefattar skolgårdar och lekplatser. Ett exempel på där nytänkande lösningar tagits fram för barns utemiljöer till följd av förtätning är exempelvis Park'n'Play i Köpenhamn - en lekplats utformad på ett höghustak. Park'n'Play är ett exempel på där barnen fått en plats tilldelad lek, även om forskning visar att enbart 20% av barnens lek sker i den form av miljö som innefattar exempelvis lekplatser, medan 80% sker någon annanstans (Kylin och Bodelius, 2015; Nilsson, 2003). Att förtätning skulle innebära sämre miljöer för barn kan inte styrkas, men om barnperspektivet inte tas i beaktning riskerar miljön bli exkluderande för barn. Däremot skulle en medveten förtätning möjligtvis leda till en ökad insikt kring barns behov för att staden ska kunna vara en plats för barnfamiljer, som traditionellt sett flyttat ut från städer. På senare tid väljer dock barnfamiljer att stanna kvar i städerna i allt större utsträckning. Om denna trend ska fortgå kan det vara lägligt att strategiskt göra den täta staden till en barnvänlig miljö.

4.1.2.3 Hälsa

Tätare städer kan leda till mer ohälsosamma miljöer i form av ökade bullernivåer och högre nivåer av luftföroreningar (Cox, 2011; Gruzieva och Pershagen, 2018; Eriksson, 2018b). Ökade buller- och vibrationsnivåer har av forskning visat sig ha stor påverkan på människors hälsa, bland annat kan det skapa sömnsvärigheter och öka utsöndringen av stresshormon i kroppen (Eriksson, 2018b:21-22). Förutom att påverka hörseln generellt, kan buller leda till kommunikationssvärigheter och minskad inlärningsförmåga till följd av koncentrationssvärigheter (Eriksson, 2018b:22). Även hjärt- och kärlsjukdomar kan härledas till exponering av bullriga miljöer (Eriksson, 2018b:24). Tätare städer kan ge upphov till ökade bullernivåer med anledning av ökade transporter, byggen och kanske framförallt lättade riktvärden för tillåtna bullernivåer (Eriksson, 2018:21). Luftföroreningar i sin tur, med luftburna partiklar, orsakas huvudsakligen av vägtrafik (Gruzieva och Pershagen, 2018:11). Luftkvalitén i Sverige är väldigt bra i relation till andra länder och en del specifika luftföroreningar har minskat avsevärt under de senaste decennierna till följd av olika styrmedel. Exempelvis har en halvering skett i utsläppen av kväveoxider då bensenhalterna sänktes i bränslen vid införandet av katalysatorn under 1990-talet (ibid.). Men oavsett denna positiva utveckling kan fortfarande lokala företeelser av höga nivåer av luftföroreningar skapa fysiska besvär vid kort- och långvarig exponering, framförallt hos barn (Gruzieva och Pershagen, 2018:12). Astma, inflammation i lungorna och "ökad medicinförbrukning" är exempel på detta (ibid.). Hos vuxna är den stora risken med långvarig exponering

för luftföroreningar att utveckla hjärt- och kärlsjukdomar eller lungsjukdomar (Gruzieva och Pershagen, 2018:14). Inkluderas dessutom brist på grönska - vilket är resultat av förtätning historiskt - kan fler åkommor läggas till.

Det som nämns ovan är tydliga konsekvenser på täta städer och till stor del kopplade till en ökad vägtrafik. Men det finns också tendenser som tyder på att trafiken kan minska i tätare städer, om förtätning hanteras med minskat bilberoende i åtanke. En studie från Storbritannien visade att en förtätad stad gör miljöer mycket mer gånliga och därför ger upphov till en mer aktiv vardag, medan mer utglesade stadsmiljöer skapar bilberoende och därmed minskar fysisk aktivitet i högre utsträckning (Sarkar et al., 2017).

4.2 TÄTORTSUTGLESNING

4.2.1 Definition av begreppet tätortsutglesning

Tätortsutglesning (SCB, 2019c), svarar till den amerikanska termen "urban sprawl" – ett begrepp som används flitigt men som beroende på kontext kan ha lite olika definitioner. Det är en typ av okontrollerad stadsbyggnad som internationellt sett oftast beskrivs som den struktur vilken uppkommer när mark exploateras utåt från stadskärnan. Avstånden till olika funktioner inom staden ökar således i takt med att bebyggelsen sprider ut sig (Carlsson, K., et. al, 2015; Arbury, J., 2005:15) och oftast relateras den låga tätheten mellan bebyggelsen med ett högt bilanvändande (Carlsson, K., et. al, 2015:13-14). "Urban sprawl" beskrivs av Europeiska Miljöbyråns rapport som "[...] *unplanned incremental urban development, characterised by a low density mix of land uses on the urban fringe.*" (EEA, 2006:5).

Begreppet förklaras som en fysisk expansion av en tätort med spridd bebyggelsestruktur som tenderar att vara osammanhängande. Europeiska Miljöbyrån adresserar tätortsutglesning som en av vår tids största utmaningar i urbana Europa med anledning av att utbredningen av infrastruktur och spridd bebyggelse hotar kulturella värden (EEA, 2006:5). Dessutom anses det underminera Europas möjligheter att påverka de utmaningar som kommer med globala klimatförändringar (ibid.). Det framgår att Europeiska Miljöbyrån oroar sig över att större delen av det som exploateras vid tätortsutglesning är jordbruksmark (EEA, 2006:6). Att jordbruksmarken exploateras är problematiskt med anledning av den irreversibla process kallad "jordförsegling"⁵, en process som förklaras mer ingående under nästkommande avsnitt.

I Sverige är det inte en specifik region där tätortsutglesning fått fäste utan det är en trend som ses över hela landet. Det finns dock vissa län som tar mer jordbruksmark i anspråk än andra för exploateringsmöjligheter. Enligt Jordbruksverket är det Skåne som ligger i topp vad gäller andel exploaterad jordbruksmark mellan åren 2006-2010 och åren 2011-2015, vilket kanske inte förvånar då Skåne också har störst sammanlagd andel jordbruksmark i hela landet (Jordbruksverket, 2017). Om man ställer exploaterad jordbruksmark i relation till sammanlagd areal av jordbruksmark inom länet är det dock Halland som exploaterar mest jordbruksmark

5 Från engelska begreppet "soil sealing"

(ibid.). Jordbruksverket befäster att exploateringen huvudsakligen skett i avsikt att bygga bostäder, vilket relaterar till ett ökat bostadsbyggande generellt i landet (2017).

Sällan formuleras tätortsutglesning som en målsättning - snarare är det en fysisk struktur som tar form utan att regleras.

4.2.2 Påverkan på markförhållanden

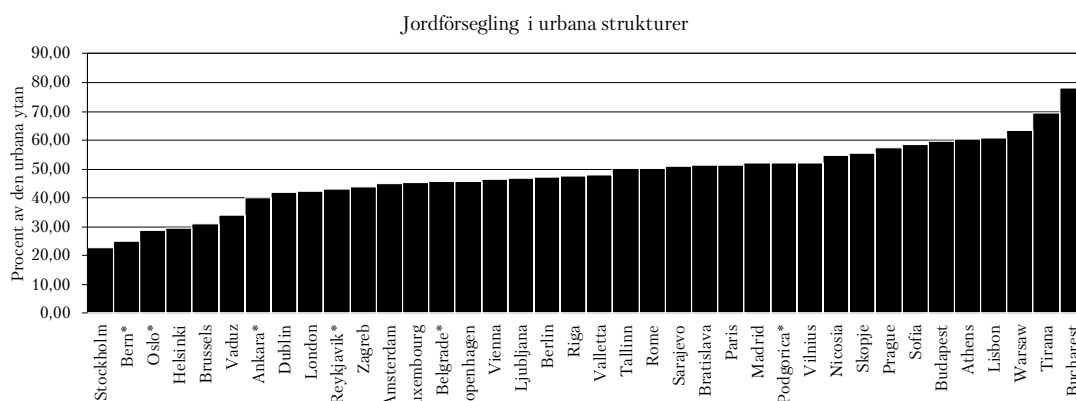
Tätortsutglesning sker på jungfrulig mark där det inte förekommer och i vissa fall aldrig förekommit hårdgjord miljö. Det kan vara naturliga miljöer så som skogslandskap eller kustlinjer, eller den typ av markklassificering som uppsatsen specifikt fokuserar på - jordbruksmark. När tidigare oexploaterad mark hårdgörs isoleras denna och packas således. "Soil sealing", översätts till ungefär mark- eller jordförsegling, är benämningen för denna process. I fråga om exploatering på jordbruksmark innebär jordförsegling att marken aldrig kommer kunna återställas till sitt tidigare tillstånd och därmed har livsmedelsproduktion på den ytan för alltid gått förlorad (Jordbruksverket, 2017:4). Det är, så vitt vi vet idag, en irreversibel process som uppmärksammas både från nationellt håll via Jordbruksverket, och internationellt håll från bland annat FAO och EU. I ett större perspektiv kan detta förlopp av att bryta fysiologiska mekanismer i jorden, vilka har formats under geologiska processer såsom senaste istiden, leda till en degradering av jordkvaliteten (Naumann, S., et. al. 2018). Detta har EEA⁶ uppmärksammat vid ett flertal tillfällen och år 2010 tillkom även en statistisk undersökning på ett urval av medlemsländerna. Ur efterföljande rapport går att läsa att 4 % av Europas yta består av "artificiell yta", det vill säga urbana miljöer där även urban grönska ingår (2010:10). Resterande består av åkermark, skog och mosaiklandskap. Trots att urbana strukturer utgör en så liten del av hela Europas yta bor majoriteten av befolkningen inom tätorter och till största del styrs ekonomiska medel från dessa (ibid.). Det innebär att det pågår konstanta flöden mellan "stad och land" där utbyten av resurser och utsläpp sker kontinuerligt och därmed skapar tydlig miljöpåverkan på båda (ibid.). Städer är beroende av de naturresurser som omger dem och inte sällan uppkommer intressekonflikter kopplade till produktion och socioekonomiska satsningar. Å ena sidan livsmedelsförsörjning, å andra sidan infrastrukturella utvecklingspotentialer. Tätortsutglesning som pågår i Europa kräver utökade transportmöjligheter till följd av längre avstånd mellan funktioner, men en sådan utveckling skapar fragmentering i landskapet vilket framförallt är kritiskt ur biodiversitetssynpunkt. För många arter är konnektivitet nödvändigt för att existera. EEA skriver som följande:

"Landscape fragmentation caused by transport infrastructure and urban sprawl has a number of detrimental effects such as reduction in size and persistence of wildlife populations, changes in local climate, increase in pollution and noise from traffic." (2010:26).

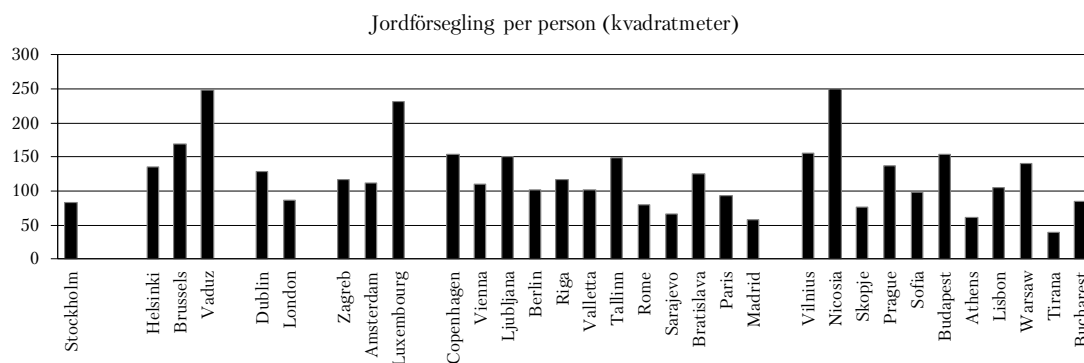
Under 20 års tid har bostadsbebyggelse varit speciellt framträdande vad beträffar exploatering på jungfrulig mark i Europa, dock syns tendenser på att markanspråken minskat i detta avseende de senaste åren. Istället tycks ekonomiska platser - såsom kommersiella centran och

6 European Environment Agency

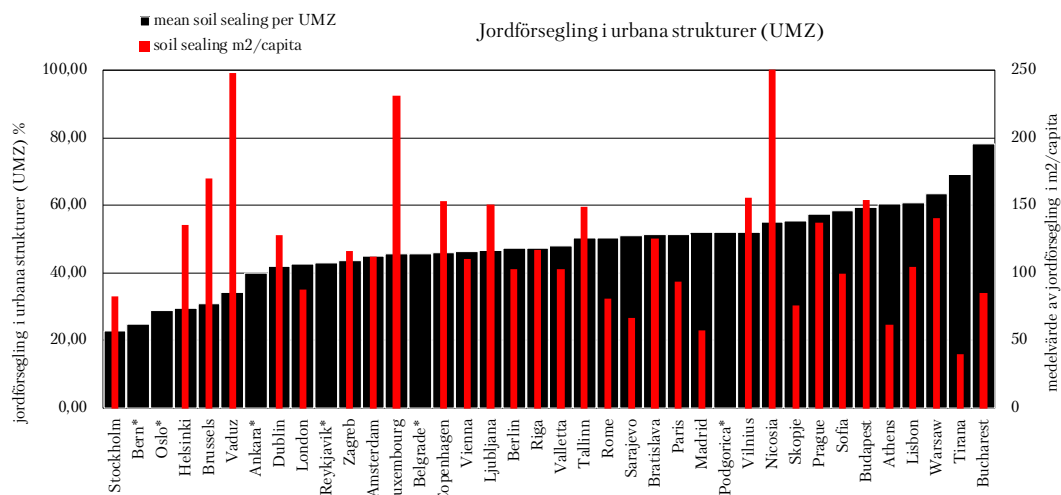
verksamhetsområden - ta större arealer i anspråk (EEA, 2010:21). Populationen har ökat, men bebyggelsetakten har ökat ännu mer - oproportionerligt till befolkningstillväxten (EEA, 2010:20). I huvudsak är det jordbruksmark som exploateras, men också rum för ekosystem och diverse habitat vilka förser miljöer med balans i vattensystem och skydd mot översvämning. När jorden förseglas med hårdgjort ytskikt ökar riskerna för att sätta system i obalans, däribland hantering av vatten (EEA, 2010:24). En försegling av jordbruksmark kan ge konsekvenser som: översvämning, lokala värmeeffekter och kanske framförallt - göra jordbruksmarken obrukbar. Risken är att det hårdgjorda ytskiktet stoppat markkemiska processer och packat jorden så till den grad att även om ytskiktet skulle avlägsnas har markens ursprungliga kvalitet gått förlorad.



Figur 2: *Jordförsegling i urbana strukturer, ett urval av europeiska städer*



Figur 3: *Jordförsegling per person mätt i kvadratmeter, ett urval av europeiska städer*



Figur 4: *Jordförsegling i urbana strukturer, baserat på Urban Morphological Zones*

4.2.3 Drivkrafter

Detta avsnitt är framförallt baserat på Svenska Naturskyddsföreningens rapport "Den glesa staden" från 2006 och rapporten "Drivers behind urban sprawl in Europe" (Christiansen och Loftsgarden, 2011) framtagen av Transportøkonomisk Institutt i Norge.

Städer som ekonomiska tillväxtmotorer driver människor till att flytta dit från landsbygden och kan i vissa fall öka tätortsutglesningen. Denna tes driver Christiansen och Loftsgarden (2011) som menar att urbaniseringstrenden i Europa är direkt påverkat av Asiens övertag på den globala produktions- och industrimarknaden. När industrier flyttar österut skapas ett tomrum hos berörda länder, vilka tvingas hitta nya kompetenser att profilera sig inom (ibid.). I Europa har den kunskapsbaserade ekonomin fått större fäste i form av teknologi, forskning och innovation. Med Lissabonstrategin och efterföljande EU 2020-strategin tycks europeiska länder ha börjat "sträva mot samma mål" där utveckling av forskningsorienterad och högspecialiserad industri kommit att bli eftersträvansvärt (Europaportalen, 2010; Christiansen och Loftsgarden, 2011:9). Denna typ av sektor lokaliseras med största sannolikhet i städer snarare än på landsbygden, vilket lär driva profilen av städer som tillväxtmotorer framåt och som i sin tur ökar attraktiviteten att bo i just städer (Christiansen och Loftsgarden, 2011:10). Centralisering av denna form kan påverka landsbygden negativt då utflyttningen från landsbygdsorter ökar och en obalans skapas, där småstäder riskerar att krympa, medan storstäder ska hantera utmaningen av att växa.

Globaliseringen och den europeiska marknaden inom EU har resulterat i goda kommunikationer mellan länder, vilket anses essentiellt för att attrahera företagande. God kommunikation och tillgänglighet lyfts ofta som direkt påverkande faktorer för ekonomisk tillväxt. Ökad tillgänglighet kan bidra med att nya områden för boende, industri eller kontorsbyggnader uppkommer. En sådan utveckling har visat sig skapa mer tätortsutglesning. Bland annat tar Christiansen och Loftsgarden upp EUs strukturfonder vilka i vissa fall tillämpats för infrastrukturutveckling och utglesning, men som författarparet menar istället kan användas för att förstärka stadskärnor i form av förtätning (2011:11).

Enligt Naturvårdsverkets rapport "Styrning av bebyggelseutvecklingen" (2015) är uppkomsten av tätortsutglesning ett resultat av "befolknings- och inkomstillväxt, reskostnader och markpriser" (Carlsson, K., et. al, 2015:13), något som styrks av Europeiska Miljöbyrå där just resekostnader med fokus på ökat bilanvändande och individuella preferenser lyfts (EEA, 2006:7). Sveriges bilanvändande satte igång under folkhemmet och bilen blev under denna tid en symbol för individens frihet. Bilen ansågs också vara en grund till utvecklingen av ett demokratiskt samhälle (Spolander, 1999). Under 1950-talet blev fordonet ett allt vanligare färdmedel hos allmänheten och med dess in(bil)tåg skapades också möjligheten att bo längre bort från service och utbud (SNF, 2006:25). Samtidigt blev markerna utanför städerna, vilka hade lägre markpriser, då attraktiva (ibid.). Under 1900-talets senare hälft har Sverige, likt andra västerländska länder, skapat en nationell samhällsstruktur med bilen i fokus vilket underlättar för den som vill bo längre bort från arbete och serviceutbud (ibid.). Nu när bilanvändningen kommit att kritiseras, bland annat för den plats den tar (en person i en bil kontra 50 personer i en buss)

men framförallt för utsläppen av fossila bränslen, diskuteras ett skifte men fortsatt utbyggnad av vägnätet sker till följd av bland annat ökad logistisk trafik.

I tätare städer blir detaljplaneprocessen mer utmanande än i glesare, till följd av att fler aktörer är involverade (SNF, 2006:37). Protester från boende som kan tänkas bli berörda av nya planer, samt att ta hänsyn till redan existerande bebyggelse, försvårar förtätningen (ibid.). Därtill kan byggnationen gå mer effektivt tillväga om man slår upp ett helt kvarter av samma modell i samma projekt (ibid.). Genom att exploatera på jungfrulig mark kommer man dessutom förbi eventuella krav på sanering, som både tar tid och kostar pengar.

I en rapport utfärdad av Ecological Institute and Environment Agency på begäran av Europeiska kommissionen (Naumann, S. et. al, 2018) avhandlas jordförsegling och markförlust med slutsatsen att kommuner har den absolut bästa möjligheten att bryta den kritiska utveckling som råder. Markförlust härleds till en intensiv utveckling av tätortsutglesning frammanat av framförallt två faktorer – befolkningstillväxt och ekonomisk tillväxt (Naumann, S., et. al, 2018:1-2, 4). Det framgår att befolkningstillväxt driver behov av bostäder/förtätning av innerstaden, ökad förortsutveckling, behov av infrastruktursatsningar såsom skolor och sjukhus, samt kollektivtrafik och vägar (Naumann, S., et. al, 2018:3), vilket följer resonemang från andra håll. Ekonomisk tillväxt leder i sin tur till fler industri-, kommersiella- och företagscentra, samt satsningar på större infrastrukturprojekt såsom motorvägar, expressvägar, tåg- och flygplatsupprustningar (ibid.). Naumann et. al belyser också att ekonomisk konkurrens mellan kommuner som en konsekvens av ekonomisk tillväxt inom länder påverkar enskilda kommuner att välja ekonomiska fördelar framför ekologiska (ibid.).

4.3 JÄMFÖRELSE

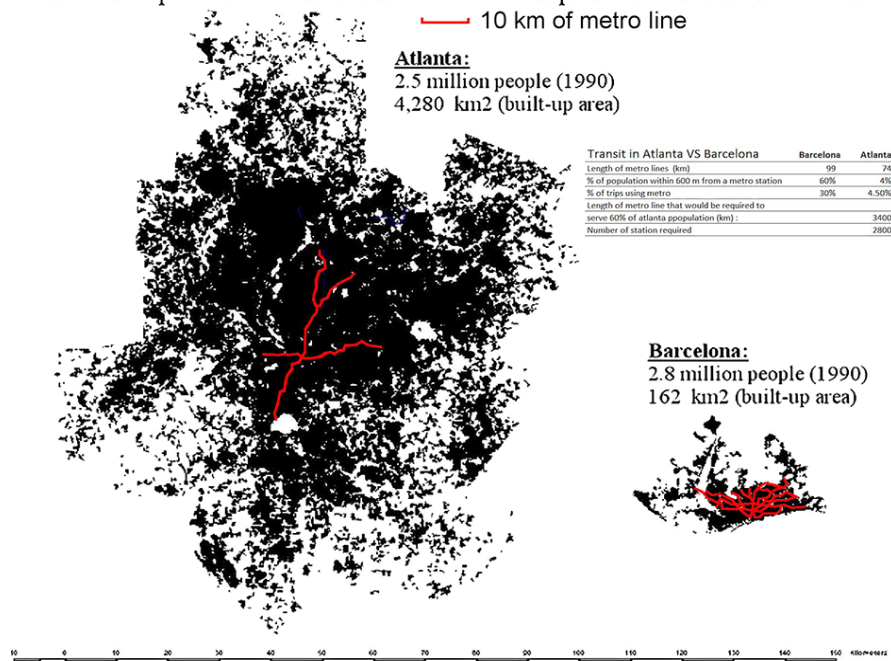
Den tydligaste skillnaden mellan förtätning och tätortsutglesning är var exploateringen sker - på redan hårdgjord/exploaterad mark eller på jungfrulig. Men det finns andra traditionella skillnader som framförallt kan lyftas vid en kartläggning av redan existerande strukturer. Nedan presenteras en sammanställning baserat på Todd Litman (2012a), översatt till svenska.

Täthet	Lägre täthet, utspridda aktiviteter.	Högre täthet, samlade aktiviteter.
[Strukturellt] Tillväxtmönster	Urban periferi (nyetablerad) utveckling.	Omvandling (redan exploaterad) utveckling.
Markanvändning	Homogent (småhus, segregerat).	Blandad markanvändning.
Skala	Stor skala. Större kvarter och bredare vägar. Färre detaljer eftersom människor upplever landskapet på distans, som bilförare.	Mänsklig skala. Mindre kvarter och vägar. Detaljrikt, eftersom människor upplever landskapet nära, som gångtrafikanter.
Offentlig service (skolor, parker, etc.)	Regional, förenat, större. Kräver tillgänglighet med bil.	Lokal, fördelat, mindre. Uppmuntrar till gång.
Transport	Bil-orienterat. Ej passande för gång, cykel och transit.	Multi-modal. Ger möjlighet till gång, cykel och transit.
Konnektivitet	Hierarkiska vägnät många återvändsgränder och begränsade, osammanhängande gång- och cykelvägar.	Mycket sammanhängande (grid eller modifierat grid) vägnät och icke-trafikerade nätverk (trottoarer, gångvägar, övergångsställen, genvägar).
Utformning gator/vägar	Vägarna är designade för maximerad motortransport.	Gatorna är designade för att rymma varierad aktivitet. Trafiken är lugn/sakta.
Planeringsprocess	Oplanerad, med liten koordinering mellan jurisdiktion och aktörer.	Planerad och koordinerad mellan jurisdiktion och aktörer.
Offentlig miljö	Betonar privata miljöer (egen trädgård, köpcenter, gated communities, privata klubbar).	Betonar gemensamma ytor (gator, gående-miljö, offentliga parker, osv).

Tabell 1. Jämförande tabell över tätortsutglesning och förtätning utifrån strukturer i markanvändning

Förtätning och tätortsutglesning är globalt sett till stor del styrt av transportbehovet. Saknas ett utbyggt kollektivtrafiksystem som täcker in en majoritet av stadens befolkning blir invånarna istället beroende av att resa med personbil. För att implementera förtätning måste det därför erbjudas goda kommunikationer. På så vis täcker man behovet av transport, samt optimerar det utrymme som vägnätet upptar. Ett exempel som lyfts är jämförelsen mellan Atlanta och Barcelona (Figur 5). År 1990 hade städerna likvärdig befolkningsmängd, men avvek gällande utbredning av stadens strukturer och befolkningstäthet, enligt Alain Bertaud (Bertraud och Richardson Ward, 2004; Bertraud, 2003).

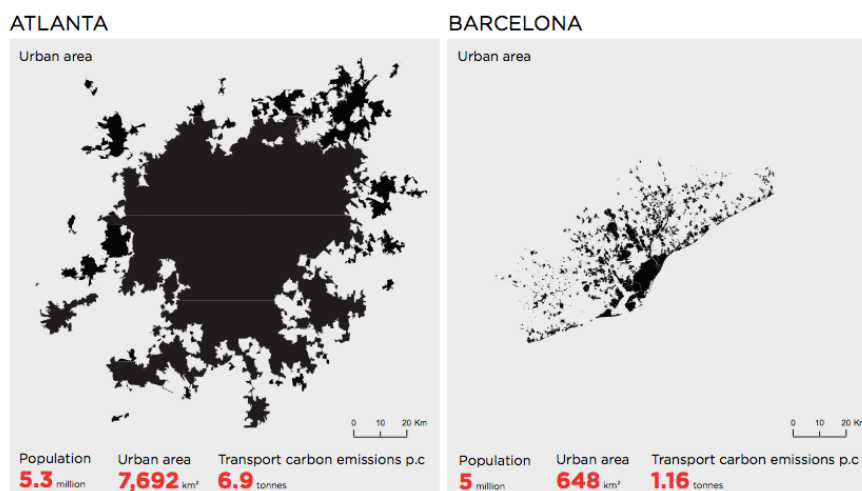
The Built-up Area of Atlanta and Barcelona Represented at the Same Scale



Figur 5: Jämförande bild Atlanta och Barcelonas tätortsutbredning

Tunnelbanesystemet i Barcelona hade en omfattning på 99 km med 60% av befolkningen boende högst 600 m från en tunnelbanestation, medan Atlantans tunnelbanesystem hade en längd på 74 km och med enbart 4% av befolkningen i 800 m distans till en tunnelbanestation (Bertaud, 2003:8).

Hur skulle det bli om Atlanta följde Barcelonas exempel? Bertaud menar att staden skulle behöva bygga ytterligare 3400 km tunnelbanespår och 2800 nya tunnelbanestationer för att nå ut till lika många människor som Barcelona gör på 99 km spår och 136 stationer (2003:8). Anledningen till det här är givetvis som Figur 5 och Figur 6 visar - att Atlanta spridit ut sig på en större yta än Barcelona, vilket innebär en lägre befolkningstäthet.



Figur 6: Uppdaterad version av Alan Bertauds illustration

5 BAKGRUND: FRÅN INTERNATIONELLT TILL NATIONELLT

Det finns gott om litteratur som avhandlar ämnet tätortsutglesning och förtätning i Sverige, men få studier som fokuserar på de ekonomiska skillnaderna inom dikotomin. Ett fåtal beräkningar har gjorts från internationellt håll som redovisar resultat där tätortsutglesning är mer kostsamt för kommuner över tid. Avsnitten som här följer tar upp ett urval av dessa. Därefter presenteras ett antal omgivningsfaktorer som påverkar fysisk planering inom ett nationellt perspektiv och skulle kunna tas i beaktning vid en nationell studier som liknar de internationella.

5.1 UNDERLAG FÖR EKONOMISKA FAKTORER

5.1.1 Kostnad baserat på avstånd till stadskärnan - ett australiensiskt exempel

Roman Trubka, Peter Newman och Darren Bilsborough gick ihop och sammanställde tre rapporter vilka samtliga publicerades i Environment Design Guide under år 2010. Den som sammanfattas nedan avhandlar infrastruktur och transport gällande kostnader för tätortsutglesning, medan de övriga två går in på ämnen som kostnader för växthusgaser och hälsofrågor relaterade till tätortsutglesning ("The Costs of Urban Sprawl - Predicting Transports Greenhouse Gases från Urban Form Parameters" och "The Costs of Urban Sprawl - Physical Activity Links to Healthcare Costs and Productivity"). För att få en samlad bild av samtliga frågeställningar hänvisas till den något mer omfattande rapporten "Assessing the Costs of Alternative Development Paths in Australian Cities" med samma författargrupp från 2008.

Australien antog en reform under sena 2000-talet vilken innebar en direkt statlig påverkan på stadsplaneringen till följd av en förväntad befolkningsökning i landets städer. Det innebar i praktiken att kriterier skulle mötas för att få tillgång till en federal budget avsatt urbana förändringsprocesser. Kriterierna innefattade att projekt skulle redovisa kostnader för infrastruktur, transporter, vård och klimatanpassning. De rapporter som redovisas i stycket ovan togs fram med dessa kriterier i åtanke, med dikotomin tätortsutglesning och förtätning som fallstudie.

Tillvägagångssättet som författargruppen antagit för att svara till ekonomiska skillnader mellan förtätning och tätortsutglesning är uppdelat i flera steg och sker som följande:

1. *Klassificering av dikotoma urbana strukturer*
2. *Resor per dag per person inom ett specifikt område kartläggs*
3. *Nationell ökning av konstruktions- och arbetskostnader under ett specifikt tidsintervall, baserat på specifika parameterurval, kartläggs*
4. *Initiala offentliga kostnader utifrån ett antal parametrar som relateras till genomförandet av omvandlings- och utglesningsprojekt (kräver en tydlig definition vad som är omvandling och vad som är utglesning), kartläggs*

5. *Jämförelse mellan 1000 hushåll i stadskärnan och 1000 hushåll i stadens utkanter utförs med fokus på transportkostnader för dessa hushåll*
6. *Framtida ekonomiska utgifter per struktur utreds, inom 15 år och inom 50 år*

Studien avhandlar avstånd, varför de städer som statistiken främst baserats på - Sydney och Melbourne - har definierats med tydliga gränser mellan kärna, innerstad, mellanstad och yttre stad. Varje område som undersöks utgår från distansen till de centrala delarna av staden, vilka karaktäriseras av business-kvarter. Den här typen av zonering är en förutsättning för att göra de beräkningar som följer, men kan genomföras med färre antal zoner beroende på vilken stad som undersöks. Det här sättet att dela upp den urbana strukturen för tankarna till Bruggess modell från 1925, ibland kallad "concentric zone model", en modell som beskriver hur större städer växer i en serie ringar från en central punkt (Planning Tank, 2016).

Författargruppen utgår från sammanställda siffror i rapporten "Future Perth" från 2001. Den har i sin tur tagit information från 22 olika studier genomförda i Australien, Kanada och USA.

För att undersöka infrastrukturkostnader menar Trubka et al. att det finns stora svårigheter som kommer med platsspecifika förutsättningar, bland annat kan terräng och jordarter påverka möjligheten till att komma undan billigt med anläggning av exempelvis vattenledningar (2010:2). Därtill förändras faktorer så som skattesatser, policies och byggnadsstandarder kontinuerligt vilket påverkar långsiktigheten i den här typen av beräkningar. Däremot, platsspecifika förutsättningar till trots, anses det bevisat att de kommunala kostnaderna som kommer av tätortsutglesning är mycket större än vid omvandlings/förtätningsprojekt - hur kommer det sig?

Författarna trycker främst på parametrarna vägar och va-ledningar, då dessa anses ha en mycket hög kommunal investering kopplade till sig. Vägkonstruktioner menas ha en kostnadsskillnad på 50% mellan de två urbana strukturerna och gällande vattenledningar sparar man pengar på ett redan existerande system inom städerna. Vid förtätningsprojekt minskar således både underhållskostnaderna och avstånden (vilket innebär att nya ledningar inte per se måste anläggas). Däremot tas inte frågan om överbelastning vid fler användare av va-nätet upp, vilket skulle kunna tillkomma som en senare alternativkostnad.

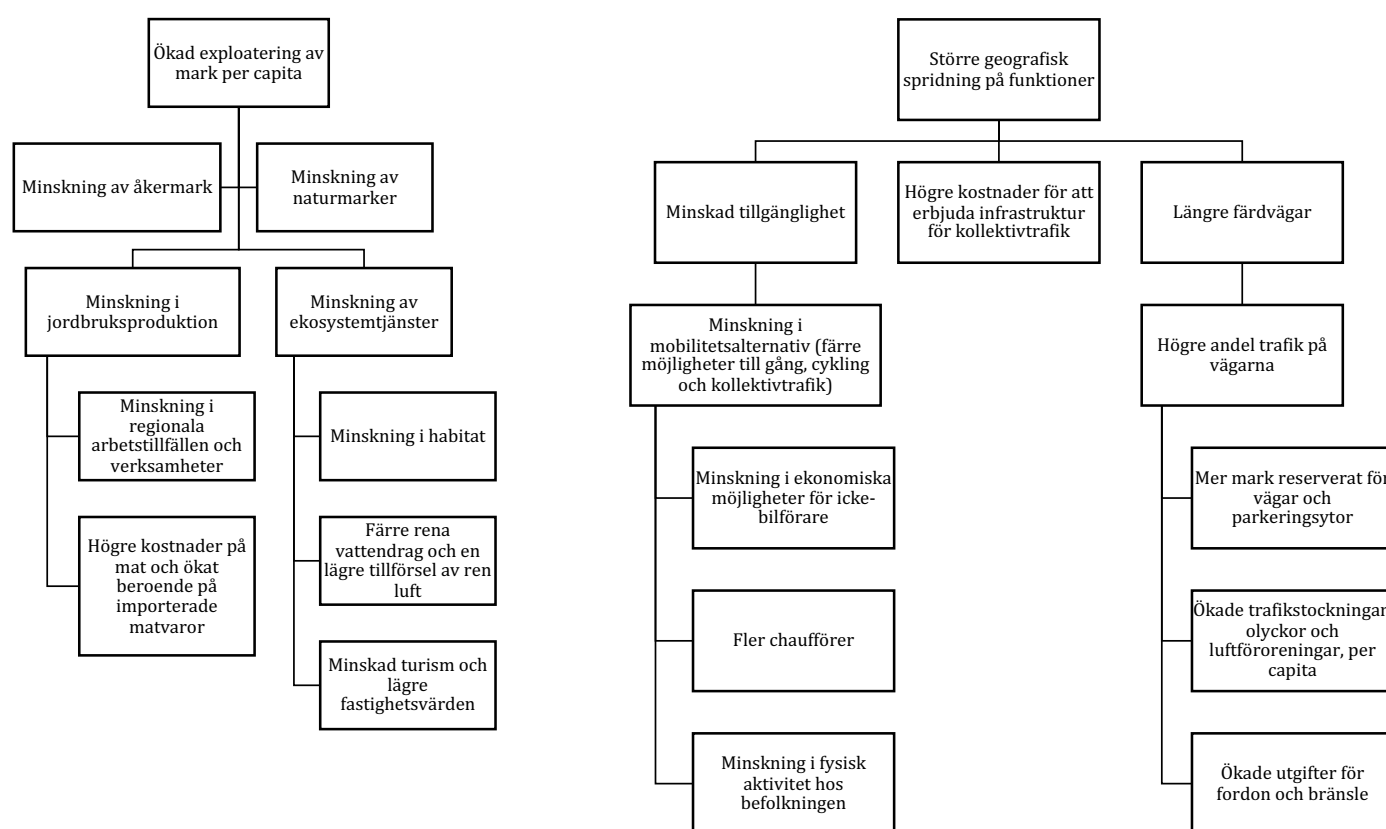
Kategori	Inre	Yttre
Vägar	\$ 5 086 562	\$ 30 378 881
Vatten och avloppsnät	\$ 14 747 616	\$ 22 377 459
Telekommunikation	\$ 2 576 106	\$ 3 711 851
Elektricitet	\$ 4 082 117	\$ 9 696 505
Gas	\$ -	\$ 3 690 843
Utryckningsstationer	\$ -	\$ 302 509
Polis	\$ -	\$ 388 416
Kommunal service	Uppgifter saknas	Uppgifter saknas
Skola	\$ 3 895 458	\$ 33 147 274
Hälsa/vård	\$ 20 114 867	\$ 32 347 327
Totalt	\$ 50 502 726	\$ 136 041 065

Tabell 2. Initiala kapitalkostnader för stadsomvandling och tätortsutglesning, utifrån konjunktursnivåer i Australien under år 2007

5.1.2 Kostnadsutfall av oavsiktlig tätortsutglesning

Todd Litman har under mer än två decennium ägnat sin forskning åt att undersöka ekonomiska och samhällsliga konsekvenserna av kontinuerlig tätortsutglesning. För Victoria Transport Policy Institute i Kanada har Litman producerat ett antal texter vilka ofta innehåller uppgifter ur ett internationellt perspektiv. Litman rör sig framförallt mellan teori och policy. Den senaste publikationen som avhandlar tätortsutglesning kom 2015 och i den ingår uppdaterad statistik från tidigare undersökningar Litman gjort i studier från 1997 och 2012.

Enligt Litman påverkar tätortsutglesning två parallella spår: dels en minskning i landarealer vilket ger effekter på produktion och dels ökade avstånd mellan olika funktioner vilket kräver att infrastruktursatsningar genomförs för att täcka behov (2015:20). Kostnadsmässigt kan tätortsutglesning leda till ett inkomstbortfall inom jordbruksproduktion, ökade infrastrukturella kostnader och ökad import av fordon samt bränsle (ibid.). Effekten av tätortsutglesning kan se ut som följande:



Figur 7: Flödesschema över effekter av kontinuerlig tätortsutglesning

Litman pekar på att tätortsutglesning kan öka de offentliga kostnaderna med upp till 40% jämfört med förtätning till följd av ovanstående effekter. Kritiker menar dock att det är överdrivna siffror, men missar att inkludera de individuella kostnaderna som boende i utglesade samhällen kan ha. Saknas det underlag i invånarantal för att göra infrastrukturella satsningar - som vattenlednings/avloppssystem, fiber, etc. - behöver de boende själva bekosta anläggning. Då är det visserligen ett individuellt val, men en kostnad likväl. Med hänvisning till omfattande forskning kan Litman dessutom redovisa att tätortsutglesning i värsta fall leder till en ökning av motordriven transport med 20-50% och minskar gång/cykel/kollektivtrafik-resor med 40-80%. Än en gång i jämförelse med kompakta samhällen. Mer isolerade samhällen med lägre tillgång till service genomför fler resor med bil än de som bor i befolkningstäta omgivningar där det finns underlag för kollektivtrafik, eller avstånden är så pass korta att gång och cykel är företrädesvis lätta att välja framför motordrivna färdmedel. Det innebär i sin tur att människor som bor i förtätade städer kör 20-60% färre årliga kilometer med bil än individer boende i tätortsutglesade miljöer. (Litman, 2015:28).

Slutligen presenterar Litman en modell för att räkna ut skillnader i kostnad baserat på täthetsgrad. Städer klassificeras enligt fem olika kategorier där **1** är "mycket" tätt (*23,5 invånare per hektar*) och **5** är mycket glest (*4,3 invånare per hektar*). Litman erkänner att denna modell, vars ursprung kommer från Victoria Transport Policy Institute och kallas "the Sprawl Cost Analysis Spreadsheet Model", utgår ifrån nordamerikanska standarder (Litman, 2015:42). Den nivån som den tätaste klassningen har, det vill säga 23,5 invånare per hektar, är hälften av den täthet som hittas i Europas större städer - och en tiondel av den befolkningstäthet som förekommer på sina håll i asiatiska städer (2015:42). För att presentera ett par svenska exempel: Stockholm har ett medelvärde på 38,56 invånare per hektar, Malmö ca 42 invånare per hektar och Lund ca 35 invånare per hektar.

Med de fem olika kategorier på täthet som presenteras ingår också en kartläggning av ökade kostnader mellan de fem klasserna. Infrastrukturella kostnader tycks vara 10% högre i en klass **2**-stad än klass **1**, 20% högre i klass **3**, 30% högre i klass **4** och således 40% högre i klass **5**-städer. Vidare, om den årliga kostnaden per capita i en klass **3**-stad är \$1,482 (inkluderat ekonomiska styrmedel som påverkar exploatering) skulle klass **2**-staden ha en minskning på 10% i kostnad - det vill säga landa på \$1,344. Det innebär att en klass **1**-stad har en total kostnad på \$1,201 för likvärdiga årliga utgifter per capita (ibid.).

Men hur kommer det sig att befolkningstätheten kan ge svar på förväntade utgifter? Hög befolkningstäthet är en indikator på ett högt gemensamt nyttjande av funktioner, men självklart kan det skilja sig från fall till fall. Om ett stort antal människor delar på essentiella funktioner innebär det att systemen redan existerar - såsom infrastruktur av olika slag - och inte behöver ny investering.

Modellen är inte särskilt användbar om enbart en stad är i fokus, utan kommer till nytta där flera städer ställs i relation till varandra och kan jämföras. Ur ett långsiktigt perspektiv kan den tillämpas i policys för att undersöka hur mycket de offentliga utgifterna skulle minska om tätheten ökade i staden och erbjuda argument för en målinriktad förtätning.

5.1.3 Policys kopplat till integrerad markanvändning

“Greater Perth - Integrating Land Use and Transport” (State of Western Australia, 2003) togs fram av The Western Australian Planning Commission som en uppdatering av “Future Perth”. Huvudfokus var, som titeln vittnar om, integrerad markanvändning och transport, där utmaningar presenteras för den snabbt växande regionen Perth i Australien. Den utveckling som skådats av tätortsutglesning och bilberoende ansågs oroväckande för staden. Rapporten går igenom utmaningar och begränsningar och tar inspiration från policys som implementerats i andra länder för att slutligen lägga fram förslag på hur en integrerad mark- och transportsituation kan skapas. En strategi som lyfts fram är “pedestrian planning”⁷, det vill säga att främja gång framför andra “transportmedel” (2003:68). Fokus läggs på att definiera stadens centrala delar och utveckla dessa till ett “mix-used centre” med kollektivtrafiksatsningar och ökad förtätning för att minska risken för högre bilanvändande (ibid.). Därtill framhålls ett antal förhållanden som ytterst framgångsrika internationellt när det kommer till att influera policyarbete. Nedan presenteras ett urval av dessa:

- *“Överväga att placera aktiviteter i nätverk snarare än centrum*
- *Inkludera och integrera alla större aktiviteter inklusive kommersiella, industriella, offentlig service (utbildning, hälsa, kultur, samhällstjänster) och fritidsaktiviteter*
- *Utvärdera befintlig och ny bebyggelse/utveckling med hjälp av strikta hållbarhetskriterier*
- *Se till att politiken är konsekvent på alla förvaltningsnivåer och upprätthålls under en betydande tidsperiod*
- *Regelbunden övervakning och granskning för att säkerställa att politiken uppfyller de angivna målen”. (2003:70, författarens egen översättning).*

Vidare lyfter rapporten åtgärder för att effektivisera planering av markanvändning, vilket i svensk kontext skulle kunna inkluderas i översiktsplanen.

Kraftfull policy-styrning av genomförandeprocessen

“En lagstadgad politik behövs för att ge en specifik och tydlig riktning vid lokalisering av olika utvecklingstyper, såväl som skydd av befintlig infrastruktur och tillhandahållandet av ny infrastruktur.” (2003:70, författarens egen översättning).

Här hänvisas också till den nederländska ABC-lokaliseringsmodellen som kort sammanfattat innebär att en stads platser delas in i en kategori beroende på hur väl kollektivtrafiken når dit, samt att en stad planeras utifrån den typen av kategorisering (Rogers och Enright, 2016:394).

Förstärkning av stadsplaneringssystem

Författarna bakom rapporten menar att tydliga brister fanns i dåvarande lokala planeringssystem. Därför uppmärksammar de metoden “Town Planning Schemes”, ett verktyg för att organisera planeringen av den urbana strukturen och främja ett genomarbetat, långsiktigt och proaktivt planeringsarbete där zonering och markanvändnings-tabeller är vanliga utgångspunkter (2003:70).

⁷ Pedestrian planning är en stadsplaneringsstrategi som handlar om att öka tillgängligheten i städer för gående och cyklister - men också att vända fokus från bilen till kollektiva transportmedel

Utvärdering av transportplanering

“Transport Impact Assessment” belyses och menas fungera som en utvärdering i kontexten av en stabil transportutveckling, där ett helhetsgrepp antas. Varför rapporten lyfter just den här typen av utvärdering är eftersom det saknades en motsvarighet i Australien under den tid rapporten framtogs. Det argumenteras för att metoden skall vara inkluderad i den urbana planeringen på en större skala, för att förutse risker (2003:71).

Det slutgiltiga resultatet som rapporten redovisar ser ut som följande tabell och går under titeln “Idéer för att tillämpa integrerad markanvändning och balanserad transport”:

Integrerad markanvändning	Integrera integrerad markanvändning med "balanserad" transport	"Balanserad" transport
Skapa god "självinneslutning" av aktiviteter genom stadsstruktur och markanvändning	Stödja interaktion och utbyte och samtidigt minska transportkrav	Hög tillgänglighetsgrad med stor variation i valmöjligheter
Främja funktionsblandad utveckling	Transitorienterad utveckling: Fokusera på funktionsblandning i stationsnära lägen	Eldriven spårtrafik: ökar den geografiska täckningen och tidseffektiviteten
Uppnå en arbete/hem budget med åtminstone 30-40 person per hektar	Stödjande regional struktur med transitorienterad aktivitetsutveckling i centrala lägen inom kvarterskluster	Öka mängden resor via gång, cykel, bilpool och kollektivtrafik
Kvarhåll aktiviteter i tydligt definierade noder längs transportlinjer för att undvika att förtortsbildningar växer ytterligare	Erkänn rörelseekonomin och använd stora vägar för att stödja aktivitetscentrum	Omfördela vägutrymmet åt att gynna bussar, cyklister och gående
Se till att medeltiden för färder inte överstiger 30 minuter genom att sätta tillväxtgränser för fysiska strukturer	Stärk stadens centrala delar så det blir en hub för regionala transportsystem	Säkerställ tidigt tillhandahållande av kollektivtrafik i nya boendeytområden
Uppmuntra till utfyllnad och "brownfield"-utveckling, särskilt i områden nära befintlig transportinfrastruktur	Säkerställ att nyckelområden och aktivitetscentran försörjs av gå- och cykelanpassade miljöer	Främja beteendeförändring och tillhandahåll möjligheter för gång och cykel till lokala faciliteter
Leverera "liveable neighbourhoods" i urban struktur på både regional och lokal nivå	Transport Impact Assessment: Matcha "platstillgänglighetsegenskaper" med stora mobilitetsprofiler för markanvändning	Minska parkeringsytorna i stadens centrala delar

Tabell 3. *Sammanfattande tabell över policy-förslag*

5.2 NATIONELLA OMGIVNINGSAFSAKTORER

Vilka processer påverkar direkt eller indirekt fysisk planering i dagens Sverige? Följande avsnitt belyser olika faktorer som på ett eller annat sätt påverkar hantering och prioritering av markanvändning. Samhällsutveckling, nationella behov och juridiska incitament avhandlas kort för att belysa olika perspektiv vilka till viss del bör påverka ställningstaganden i planering.

5.2.1 Befolkningsutveckling i glesbefolkade Sverige

I skrivande stund uppgår Sveriges befolkning till strax över 10 miljoner. Enligt SCBs prognoser kommer folkmängden öka med omkring 70 000 till 80 000 per år, vilket skulle innebära att Sveriges inom 10 år kommer ha uppnått 11 miljoner invånare (SCB, 2019a). Vad som därtill framkommer från en undersökning utförd av SCB för år 2018 är att 87 procent av Sveriges nuvarande befolkning bor i tätorter⁸ varav 6,5 miljoner - motsvarande 63 procent av hela Sveriges befolkning - bor i en tätort med mer än 10 000 invånare (SCB, 2019b). 3,3 miljoner är bosatta i någon av Sveriges nio största tätorter⁹ (ibid.). Men samtidigt som tätorters befolkningstillväxt är ett faktum betyder inte det att en befolkningsökning enbart sker inom tätorternas gränser. SCB har sett tendenser på ett ökat invånarantal också utanför dessa, även om ökningen är relativt låg (ibid.).

Trots att Sverige ökat sin befolkningsmängd är vi fortfarande ett av Europas mest glesbefolkade länder med endast 25,1 invånare per kvadratkilometer, jämfört med EUs mest befolkningstäta land Malta, där 1495,2 invånare delar på en kvadratkilometer (SCB, 2019e). Sverige är EUs tredje största land sett till landyta och har en ojämn fördelning av personer över hela landet. Koncentrationen av människor i Sverige är som känt till stor del lokaliserat i landets södra delar, där expansionen av tätorter och städer är som tydligast.

I och med att urbaniseringen i Sverige är pågående och mest tydlig i just de exploaterade delarna av södra Sverige, ökar trycket på att tillgodose bostäder, kollektivtrafik och samhällsservice till en stigande stadsbefolkning. Befolkningsutvecklingen skapar därför utmaningen att kunna tillgodose ovanstående behov utan att äventyra miljömässiga och sociala faktorer, likaledes ekonomiska förhållanden.

5.2.2 Urbanisering

Sveriges urbaniseringstrend beskrevs länge som pågående med anledning av att människor boende på landsbygden i allt högre utsträckning valde att flytta in till städerna för jobb, utbildning etc. Denna typ av omflyttningsmönster är inte längre anledningen till varför städers befolkning växer. Istället handlar det om att tätortsgraden fortsätter öka - enligt SCB bor 85 procent av Sveriges befolkning på 1,3 procent av landets yta - sedan 1970-talet, det vill säga andelen av befolkningen som bor i en tätort (Boverket, 2019a). Den urbanisering som sker idag

8 Tät bebyggelse med mer än 200 invånare och max 200 m avstånd mellan husen (SCB)

9 Fallande: Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Västerås, Örebro, Linköping, Helsingborg, Jönköping.

är starkt påverkad av en ökad invandring, varför städernas befolkning ökar mer än landsbygdens minskar, något som skiljer sig från urbaniseringstrender som skett under tidigare decennier (ibid.). Enligt Boverket har inflyttningen till storstäderna - Malmö, Göteborg, Stockholm - haft ett negativt "inrikes flyttningsnetto"¹⁰ sedan år 2014 (2019a).

Boverket lyfter två mål för hur storstadsregionerna ska hantera en ökad urbaniseringsgrad, nämligen att förtätning ska ske istället för tätortsutglesning och att en hög befolkningstäthet bidrar till ekonomisk tillväxt i regionen. Därtill konstaterar myndigheten att Sverige inte har en tradition av att bygga enligt förtätningsmodellen - städernas yta har ökat mer än befolkningens mängd - varför myndigheten uttrycker att förtätning är en utmaning att tillämpa, men eftersträvarsvärd (Boverket, 2019a).

5.2.3 Planeringsjuridik

Ett av de styrmedel som har direkt påverkan på hur vi bygger våra städer är givetvis de administrativa, det vill säga lagar och förordningar, i huvudsak från EU och nationell lagstiftning. Mer om skillnader mellan olika styrmedel finns att läsa under avsnitt 5.3.1. Styrmedel, sida 48. Plan- och bygglagen samt miljöbalken är de rättsliga regleringar som hänvisas till vad gäller markanvändning. Detta avsnitt avhandlar vad för generell reglering som finns att ta hänsyn till vid övergripande planering, framförallt gällande produktionsland.

5.2.3.1 Planmonopol

Det kommunala planmonopolet innebär att kommunen har självstyre gällande upprättandet av planer för markanvändningen inom kommunens gränser, reglerat av plan- och bygglagen. Endast i väldigt speciella fall kan staten lägga sig i. De planer som omfattas av det kommunala planmonopolet är detaljplaner, översiktsplaner, regionsplaner och områdesbestämmelser. Översiktsplanen är den plan som står i fokus för den här studien eftersom den syftar till att förklara kommunens framtida utveckling på en övergripande nivå. Den ska inbegripa allmänna intressen och riksintressen, samt eventuella miljö kvalitetsnormer. (Konkurrensverket, 2015).

Gällande bostadsbyggande skapar kommuner förutsättningar för detta och har alltså oftast mest makt att påverka åt en riktning om de har ett högt kommunalt markinnehav (Boverket, 2019b), vilket varierar mycket mellan Sveriges kommuner. De senaste åren har bostadsbyggandet behövt öka i många svenska kommuner till följd av bostadsbrist. Kommunernas planläggning är här avgörande men kritiker menar att kommuner inte planlägger tillräckligt mycket för att bidra till bostadsbyggande, med anledning av att upprätthålla höga markpriser (Safari och Ludvigsson, 2019). En stor inkomstkälla för kommunerna är markförsäljningar vilka sker enligt marknadspris (SKR, 2019).

5.2.3.2 Markanvändning

I frågor gällande markanvändning finns det huvudsakligen två rättsliga regleringar att förhålla sig till, än en gång plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB). Under 3 kap i MB går att

¹⁰ Flytt inom landet, mätt i antalet inflyttade minus antalet utflyttade. Antingen negativt eller positivt värde (SCB).

finna ”Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden”, där 4 § specificerar jord- och skogsbruk (Miljöbalken 1998:808). Denna paragraf lyder som följande:

”Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.” (Miljöbalken 1998:808)

MB 3:4 poängterar också att jordbruket, precis som skogsbruket, är av nationell betydelse. I fall där mark- och miljööverdomstolen blir involverade utgår domstolen från de fyra kriterier som 3 kapitel 4 § innehåller:

- Definieras marken som jordbruksmark?
- Är den brukningsvärd?
- Är ett anspråkstagande av denna mark ett väsentligt samhällsintresse?
- Har det utretts om annan alternativ mark kan vara tillfredsställande för exploatering inom kommunen? (Wik, 20191107).

Även Länsstyrelsen ser över dessa frågor i osäkra fall och i dagsläget finns det inga givna svar utan varje fall hanteras enskilt, men vad som framgår är att kommuner brister i just den sista frågan: Har det utretts om annan alternativ mark kan vara tillfredsställande för exploatering inom kommunen? (Wik, 20191107; Vela, 20191107).

Om annan mark av någon anledning inte skulle finnas inom kommunen ska exploatering ske på så liten bekostnad av jordbruksmarken som möjligt. Länsstyrelsernas roll som stöd åt kommunerna efterfrågas, enligt både Wik och Vela (20191107), men att ge konkreta svar utan ett specifikt sakfall är många gånger omöjligt. En anledning till detta kan vara eftersom en specificering i lagstiftningen saknas.

Vidare bör markens kvalitet mätas och detta sker i dagsläget allt som oftast utefter de klassificeringar av jordbruksmark vilka råder idag, det vill säga den 10-gradiga skalan (Jordbruksverket, 2013). Den 10-gradiga skalan har kritiserats för att vara ålderdomlig, irrelevant och förenklad, av bland annat Jordbruksverket (2018). Bland annat menar Jordbruksverket att det inte behövs en klassificering av mark för att bedöma om den är brukningsvärd eller ej. Vidare anses att det ur ”juridisk synpunkt” inte finns ett behov av graderingen eftersom även en låg klass kan vara brukningsvärd, i brist på annat (Jordbruksverket, 2018). Den 10-gradiga klassningen har funnits med sedan 1970-talet och baseras på ett års ekonomisk avkastning i jordbrukssektorn och geografisk lokalisering.

5.2.4 Beredskap

För ett par år sedan kom nyheten att Sverige vid eventuell kris kan försörja sin befolkning med mat i knappt två veckor. Sverige har avvecklat sina beredskapslager och importerar nästintill hälften av alla livsmedel som konsumeras - landets försörjningsgrad är således cirka 50 % (Sveriges Radio, 2017).

Statistiska Centralbyrån, Lantbrukarnas Riksförbund och Jordbruksverket ser alla samma tendenser – både i kronor och kilo ökar importen av livsmedelsvaror som Sverige, rent geografiskt, hade kunnat odla själva (SCB, 2019d; LRF, 2018; Jordbruksverket, 2018). En av anledningarna till varför den här utvecklingen kan anses kritisk, förutom vad gäller arbetstillfällen, är försörjningstryggheten för Sveriges befolkning, framförallt vid instabila säkerhetspolitiska lägen (LRF, 2018). Sverige är i nuläget beroende av en stabil omvärld för att kunna livnära sin befolkning, vilket gör landet sårbart vid kris (Eriksson, 2018).

Sverige hade en nationell livsmedelsberedskapspolitik fram till 1990-talet - då låg självförsörjningsgraden mellan 85 och 90 % (Sveriges Radio, 2017). Denna avvecklades emellertid till följd av kalla krigets slut och landets intåg i EU (Jordbruksverket, 1998:6). Från och med att Sverige blev en medlemsstat i EU betraktades utrikeshandeln så pass säker och stabil att det inte ansågs relevant med en livsmedelsberedskapspolitik i landet (ibid.). Övertygelsen om att den globala marknaden tillhandahåller en försäkran om god livsmedelsförsörjning kan utan tvekan anses stark (ibid.). Frågan om statlig inblandning har dock kommit upp till ytan igen, bland annat då Förvarsdepartementet som genom Förvarsberedningen i en rapport från 2017 konstaterar att en omställning måste ske vad gäller livsmedelsproduktionen i Sverige. Det för att säkerställa en hög matförsörjningsgrad vid eventuella säkerhetspolitiska kriser i omvärlden, framförallt ifall en sådan skulle uppstå under längre tid i Europa (Förvarsberedningen, 2017:166). Med det handelsberoende som Sverige i nuläget aktualiserar anses det nödvändigt att åter ge staten en större inblandning för att trygga matförsörjningen i landet, bland annat i form av beredskapslagar likt de som förelåg tidigare (Förvarsberedningen, 2017:163). Men i nuläget hävdas att Sverige lägger sitt förtroende till marknaden för att säkerställa en långsiktig livsmedelsförsörjning. Vi är självförsörjande på spannmål, men saknar likt resterande EU-länder beredskapslager (Gäre och Lyckhage, 2015).

Beredskapen för livsmedelsförsörjning relaterar direkt till markanvändningen som bedrivs i kommuner vars huvudsakliga näring är jordbruk - på tio år har 6000 hektar av Sveriges mest högklassiga jordbruksmark bebyggts (Sveriges Radio, 2017). Bara mellan 2011 och 2015 exploaterades 3000 hektar jordbruksmark (Jordbruksverket, 2018c). Per år exploateras 600 hektar jordbruksmark i Sverige (ibid.), vilket begränsar utsikterna för att kunna försörja landets befolkning i framtiden.

Om en vänder blicken mot våra grannländer syns på sina håll de styrmedel vilka Sverige i nuläget saknar. Finland har på nationell nivå tagit fram detaljerade styrdokument med strategier för hur landet ska hantera närproducerad mat och försörjningstrygghet. Bland annat ställs fokus på att livsmedelsförsörjningen ersätts från "global centralisering" till lokal produktion, vilket

bland annat innebär ökad konkurrens inom landets gränser (Gäre och Lyckhage, 2015:95). En så kallad "Försörjningsberedskapscentral" tillsätts för att se till att lager som ska räcka för ett års tid underhålls och finns utplacerade runt om i landet (ibid.). Sammantaget har Finland kartlagt vilka myndigheter som har ansvar för vad och hur procedurer ska ske vid kris, som en del av deras livsmedelspolitik och beredskap. Således mindre fokus på individen, och istället större fokus på regionalt-, kommunalt- och nationellt samarbete mellan olika instanser.

Beroende på om en kris är kortvarig eller långvarig sker distribution av mat olika. Vid en kortvarig kris i Sverige sker den lokalt/regionalt (Gäre och Lyckhage, 2015:107). För Skånes del kan det därför anses mycket angeläget att ha en koordinerad plan ifall Öresundsbron, den fysiska kopplingen till Europa, stängs av. Men mycket vikt läggs i dagsläget på individens egna ansvar vid kris, inte bara i Sverige talar man om den gyllene siffran 72 timmar. Efter tre dagar ska kommunen gå in och försörja hushållen med mat och vatten (Gäre och Lyckhage, 2015:112).

5.2.5 Klimatpolitiska mål

Sedan år 2017 har Sverige ett så kallat "klimatpolitiskt ramverk" vilket innefattar klimatlag och klimatomål samt ett klimatpolitiskt råd som ska granska regeringens miljöpolitik (Naturvårdsverket, 2019b). Det slutgiltiga målet för detta klimatpolitiska ramverk är att Sverige "inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045" och ska verka i linje med Parisavtalet (ibid.). Den klimatpolitiska handlingsplan som senast lämnades till riksdagen var också den första (Prop. 2019/20:65; Naturvårdsverket, 2019b). Enligt denna lägger sittande regering störst fokus på transportsektorn. Med hänvisning till Naturvårdsverket konstateras att "[...]bygg- och anläggningsentreprenader, tjänster som omfattar drift av infrastruktur och fastigheter, transporter samt livsmedel[...]" har störst klimatpåverkan, baserat på livscykelutsläpp (Prop. 2019/20:65, s. 64).

Handlingsplanen innehåller ställningstaganden relevanta för den här studien. Bland annat gällande lagar och regler, då det konstateras att många lagar antagits "[...]i helt andra syften än att påverka växthusgasutsläppen, men påverkar ändå indirekt förutsättningarna för att nå klimatomålen." (Prop. 2019/20:65, s. 52). Mer än en gång har kritik uppkommit gällande bland annat plan- och bygglagens utformning som tycks begränsa möjligheterna till att bygga hållbart, men det vill alltså regeringen enligt handlingsplanen ändra på. Samtliga lagar som anses strida mot klimatomålen ska ses över i en statligt tillsatt utredning. I huvudsak miljöbalken granskas (ibid.).

I propositionen kan också läsas att länsstyrelsernas roll ska förtydligas, framförallt när det kommer till genomförandet av klimatpolitik på regional nivå och som stöd åt kommuner för att fysisk planering ska ha en minimal klimatpåverkan (Prop. 2019/20:65 s. 69). Som kunde läsas under 5.2.3.2 finns det en efterfrågan hos kommunerna att länsstyrelserna ger en tydligare guidning - då gällande markanvändning generellt och jordbruksmark specifikt.

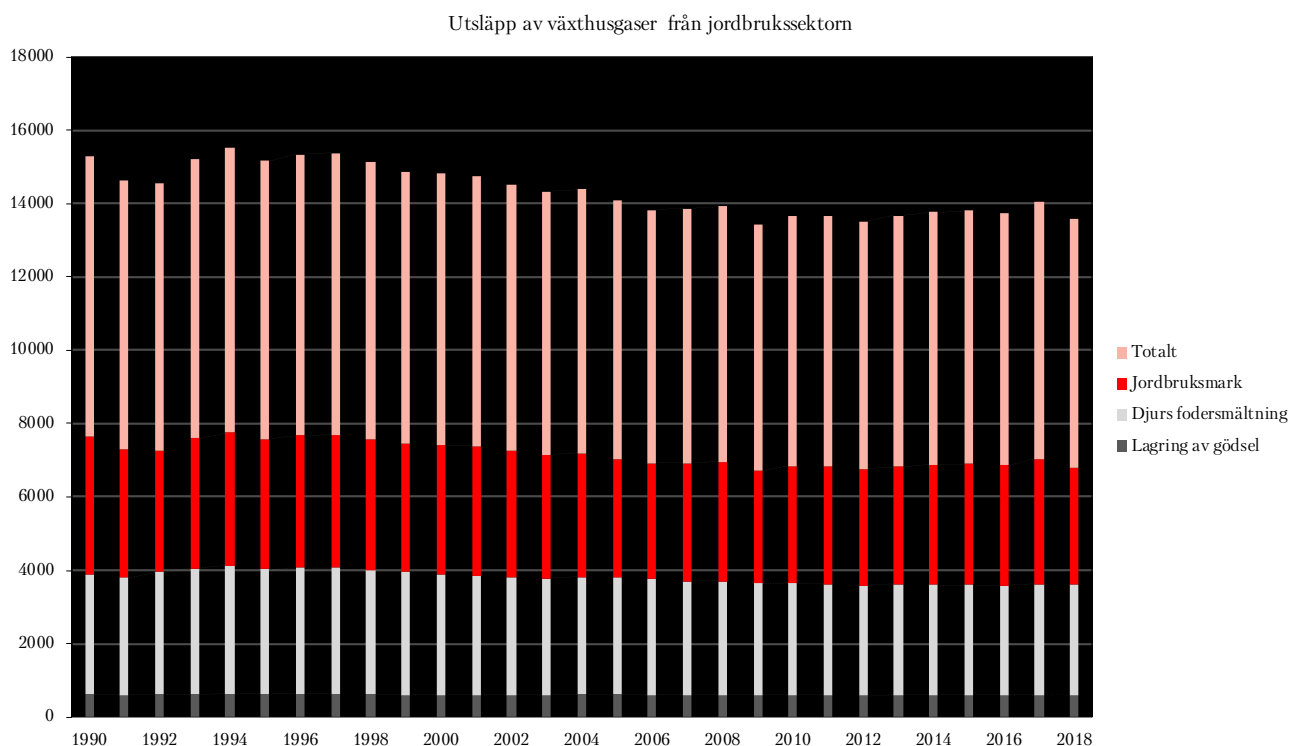
En annan fråga som återkommer är "klimatsmart upphandling" och hur det skulle kunna implementeras. Med "klimatsmart upphandling" menas att det inom ramen för offentlig upphandling ska finnas möjligheter att minska klimatutsläppen, bland annat genom att den aktör som främjar en omställning i klimatanpassning vinner fördelar i den offentliga upphandlingen

(Prop. 2019/20:65 s. 64). Sammantaget innebär det att offentlig upphandling kan bli “[...]en motor i den gröna omställningen och [...] att de som går före i omställningen får betalt för riskfyllda investeringar.” (ibid.). Inom offentlig upphandling idag ryms framförallt kvalité och kostnad som huvudsakliga faktorer i konkurrens om uppdrag och ny stadsbyggnad är direkt påverkat av vem som vinner upphandlingen. En inkludering av klimatåtgärder som faktor skulle kunna påverka den fysiska planeringen i liknande utsträckning.

Regeringen uttrycker att “[...]tät och sammanhållen stadsbebyggelse [har] god potential att öka tillgängligheten medan stadsutglesning kan öka transportbehovet.” (Prop. 2019/20:65, s. 71). Samtidigt uppmärksammas att tätare städer kan skapa annan problematik såsom ökade luftföroreningar och minskad tillgång till grönsaker, varför Länsstyrelsen än en gång lyfts som en viktig aktör för att driva samhällsplaneringen åt ett håll där hållbar utveckling och minskad klimatpåverkan är i fokus (ibid.).

5.2.6 Omställning i jordbrukssektorn

Bevarande av jordbruksmark är väsentligt för den framtida livsmedelsförsörjning - men jordbrukssektorn är också en riktig miljöbov. Jordbruket i Sverige står för 13 % av nationens samlade växthusgasutsläpp (Naturvårdsverket, 2019c). Det svenska jordbruket är den största källan för utsläpp av gaserna metan och lustgas¹¹, vilka kan orsaka stor skada på atmosfär och ge följd effekter som ökad uppvärmning (ibid.). Hälften av utsläppen är kopplade till animalisk livsmedelsproduktion¹² (ibid.).



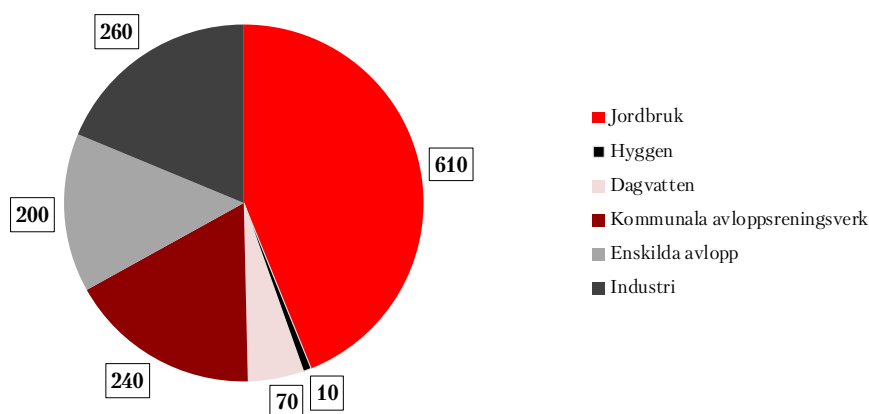
Figur 8: Diagram över utsläpp av växthusgaser från jordbrukssektorn mellan 1990 och 2018

11 Metanutsläpp från fodermältning och stallgödsellagring, lustgasutsläpp från stallgödsellagring och jordbruksmark

12 Mjolk, ägg, kött

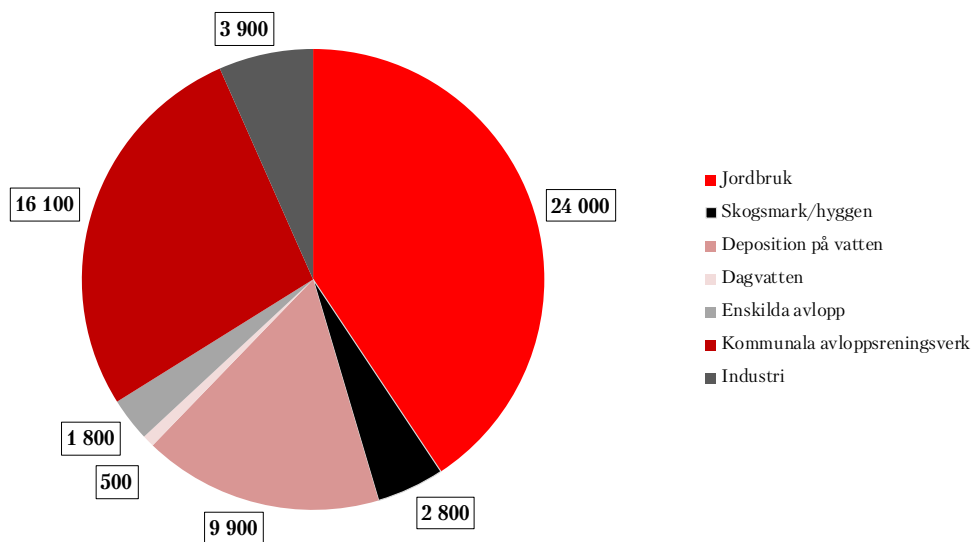
Jordbrukssektorn har dessutom länge orsakat övergödning i vattenkroppar och vattendrag, till följd av en kontinuerlig tillförsel av växtnäring i form av fosfor och kväve. Därtill har storleksrationaliseringen i jordbruket lett till homogena miljöer med låg variation av grödor och ett jordbruk beroende av fossil energi. För att få bukt med ovanstående problem argumenterar kritiker för ett småskaligt jordbruk som tar hjälp av ekosystemtjänster.

BERÄKNAD NETTOBELASTNING AV FOSFOR FRÅN MÄNSKLIG VERKSAMHET TILL VATTEN, ÅR 2009 (ton per år)



Figur 9: Diagram över beräknad nettobelastning av fosfor till vatten

NETTOBELASTNING AV KVÄVE FRÅN MÄNSKLIG VERKSAMHET TILL HAVET, ÅR 2009 (ton per år)



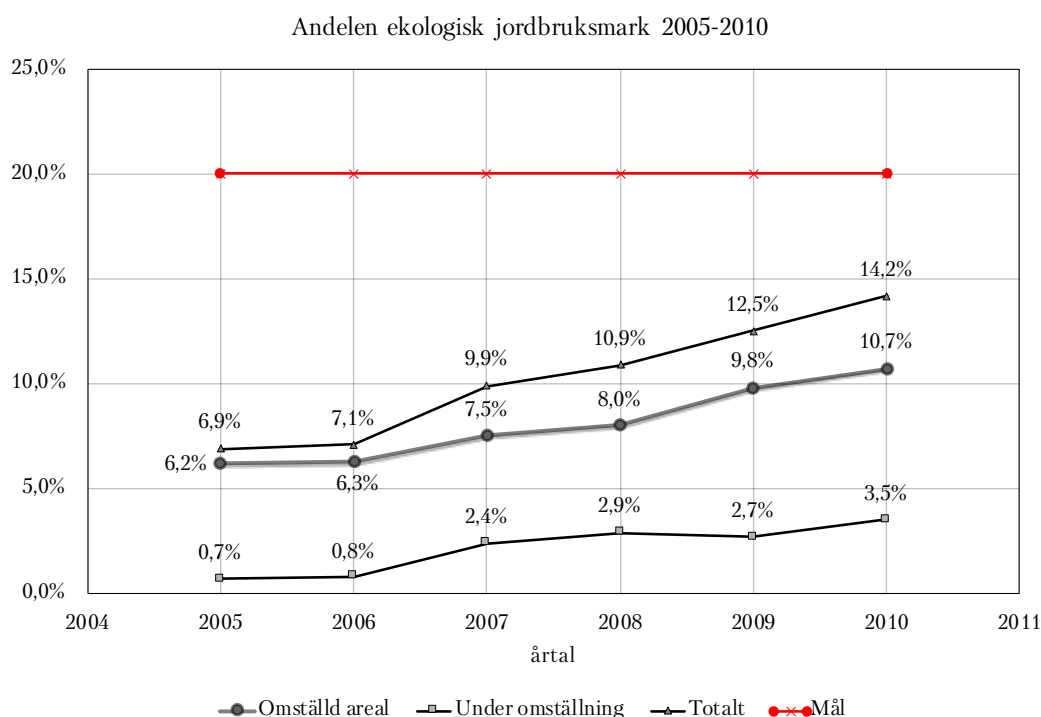
Figur 10: Diagram över nettobelastning av kväve till vatten

Det tidigare Centrum för Uthålligt Jordbruk¹³ vid SLU, publicerade 2010 “Klimatsmart jordbruk - stor- eller småskaligt?” där Johanna Björklund och Hillevi Helmfrid lyfter vikten av jordbrukets anpassning till lokala förutsättningar och skala. Bland annat tar Björklund och Helmfrid upp exempel som att “[...]en variation av grödor på samma fält under en tidsperiod [...] ger en variation på det organiska materialet och gynnar därmed en stor markbiologisk mångfald.” (2010:2).

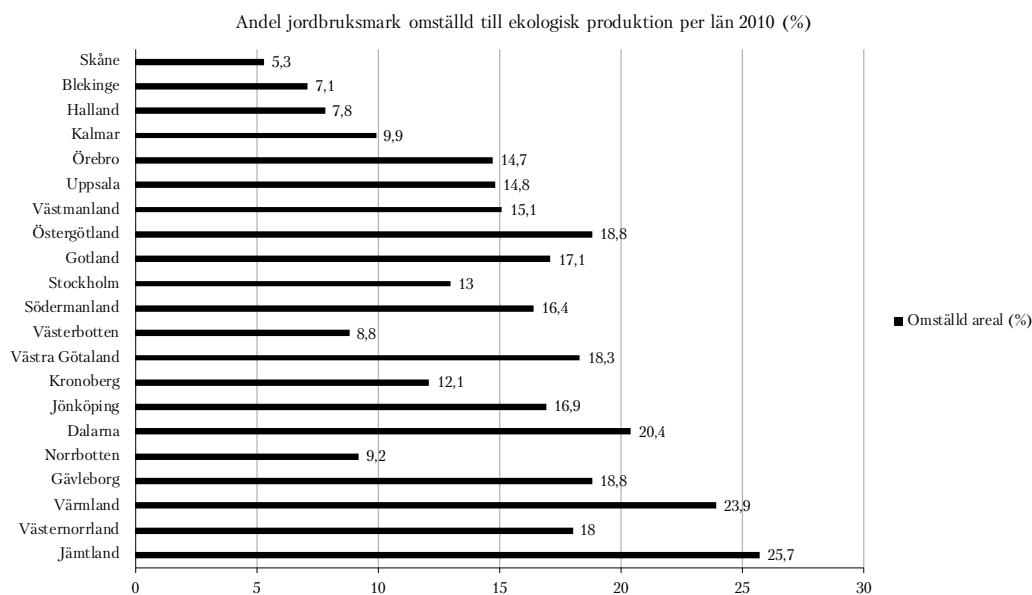
13 Nu under Centrum för Ekologisk Produktion och Konsumtion

Sveriges jordbruk kantas också av låg konkurrens. Gårdarna har blivit allt färre och mer omfattande i storlek, något som Björklund och Helmfrid relaterar till den nationalekonomiska termen Economies of Scale (2010:4). Denna term översätts till Stordriftsfördelar och innebär ungefär "ju fler enheter, desto lägre vinst". I jordbrukssektorn har stordriftsfördelar ansetts som norm för att nå lönsamhet, samtidigt som det finns en insikt i att småskaligt jordbruk ger andra värden - bland annat en långsiktighet i livsmedelsförsörjning (Björklund och Helmfrid, 2010). Vidare finns det idag inte en given definition på skillnaden mellan småskaligt och storskaligt jordbruk, även om det kan finnas en tydlig association hos allmänheten.

Sveriges regering lade 2017 fram propositionen "En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet" (Prop. 2016/17:104) vilken godkändes av riksdagen. Livsmedelsstrategin lyfter bland annat vikten av att implementera tydliga styrmedel som driver utveckling mot ett "hållbart" jordbruk framåt. Idag är det upp till var och en enskild jordbrukare att ta beslut kring hur miljöarbetet kring dennes jordbruksproduktion ska verka (Prop. 2016/17:104, s.88). Men det finns vissa bidrag att söka. Ett exempel är de 9,2 miljoner kronor som Jordbruksverket öronmärkt för FOU-projekt¹⁴ under tidsperioden 2019-2020 kring miljöförbättrande åtgärder och ekologisk produktion inom jordbruk, där 15 olika projekt beviljades (Jordbruksverket, 2020a). Jordbruksverket ger dessutom årligen ut stöd till bönder med certifikat på ekologisk djurhållning eller ekologisk produktion. Även vid omställning från konventionellt jordbruk till ekologiskt jordbruk ger Jordbruksverket ut ekonomiskt stöd (Jordbruksverket, 2020b). Men omställningen till ekologiskt jordbruk tycks gå långsamt, även om utvecklingen ser ut att gå framåt. Förvisso saknas tillförlitlig data för åren efter 2010, men mellan åren 2005 - 2010 ökade andelen ekologisk jordbruksmark i Sverige och trenden tycks fortsätta. En brytpunkt tycks ha varit år 2006.



Figur 11: Graf över andelen ekologisk jordbruksmark i Sverige mellan år 2005 och 2010



Figur 12: Diagram över andel jordbruksmark som omställd till ekologisk produktion år 2010 - per län

5.3 KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING

Enligt 3 kap 1-3 § i Plan- och bygglagen (2010:900) ska varje kommun i Sverige ha en gällande översiktsplan. Dess innehåll är inte juridiskt bindande på samma vis som detaljplanen, men det innebär inte att den på något vis är obetydlig. Hela syftet med en aktiv översiktsplan är att kommunen ska visualisera beslutstaganden i hur de kan gå tillväga för att skapa hållbar utveckling. Samtidigt ska planen svara till den politiska majoritetens ställningstaganden kring bland annat markanvändning och allmänna intressen (Boverket, 2020). Dessa ställningstaganden lägger sedan grunden för vidare detaljplanering i kommunen. Det är dock inte nödvändigt att följa översiktsplanen alltid - den är inte bindande och kommunen har inte en skyldighet att följa den till punkt och pricka. Med tanke på att den allt som oftast aktualiseras för en 20-30 årsperiod (Qviström, 2008) är det kanske inte så märkvärdigt att den i mångt och mycket resulterar i att bli högst visionär och att de breda penseldragen dominerar. Översiktsplanen bör alltid innefatta en miljökonsekvensbeskrivning.

Halmstad kommun fick uppmärksamhet för sin översiktsplan under 2014 eftersom kommunen utgick från olika utvecklingsalternativ - med bas i de tre hållbarhetsaspekterna - följt av konsekvensanalyser som utgick från de olika alternativen. (Boverket, 2017). Ungefär som integrerade konsekvensbedömningar, vilka gav en möjlighet att revidera de ursprungliga alternativen alltmedan översiktsplanen togs fram. Boverket uppmärksammade denna översiktsplan eftersom den skiljde sig från hur översiktsplaner generellt utformas (2017).

Avvägningar kring hur mark inom kommuners gränser ska hanteras är inte alltid klart från start. Olika intressen kan skapa konflikter som resulterar i att en faktor får ge vika för en annan, vilket blir extra tydligt när hållbar utveckling ska försöka uppnås. Grönstruktur bebyggs med bostäder eller jordbruksmark tas i anspråk för att kommunen anser att andra alternativ

saknas. Det är inte glasklart vilka val som i slutändan kommer ge bäst resultat när flera miljömål ställs mot varandra. (Emmelin et al. 2010:253). Markresurser av stora arealer kräver också att ett långsiktigt perspektiv anammas för att kunna anpassa sig till eventuella förändringar som kan uppkomma i framtiden (Emmelin et al. 2010:255). Hur det resoneras kring bevarande av markresurser för framtiden är i mångt och mycket påverkat av hur dagens samhällsutveckling ser ut och hur vi tolkar vår samtid. Exempelvis har vi idag mer vetenskap än någonsin kring eventuella utfall av klimatförändringarnas påverkan på globala processer, med hjälp av prognosdata. Men i vilken utsträckning denna kunskap påverkar lokala förutsättningar varierar. En stor svårighet blir att förankra teoretisk vetenskap till fysisk form och på så vis tolkas att: "All planering sker under osäkerhet" (Emmelin et al. 2010:259).

Översiktsplanen är som tidigare nämnt inte ett tvingande styrmedel - det är vägledande men samtidigt juridiskt bindande i den mån att det måste finnas en aktiv översiktsplan i varje svensk kommun.

5.3.1 Styrmedel

Styrmedel kan förklaras som en aktiv handling för att påverka beteenden och vända en utveckling. Det kan handla om rent informativa styrmedel, exempelvis kampanjer eller annonser, vars syfte är att leda till upplysning inom ett ämne (Naturvårdsverket, 2019a; 2015:15; 2012:10) eller administrativa styrmedel som hanteras med exempelvis lagar, förbud eller påbud, samt ekonomiska styrmedel vilka regleras av belöningar/bestraffningar med hjälp av avgifter i syfte att förändra ett utvecklingsmönster. Naturvårdsverket (2015) tar även upp forskning som ett eget styrmedel och menar att denna typ fungerar demonstrerande av fakta. I den här studien tolkas det som ett informativt styrmedel. Styrmedel kan sägas vara steg två i en påverkansprocess - först definieras ett tydligt mål och därefter sätts styrmedel in för att påverka vilka åtgärder som följer. Sedan kan eventuella effekter kartläggas (Naturvårdsverket, 2019a; 2015:15).

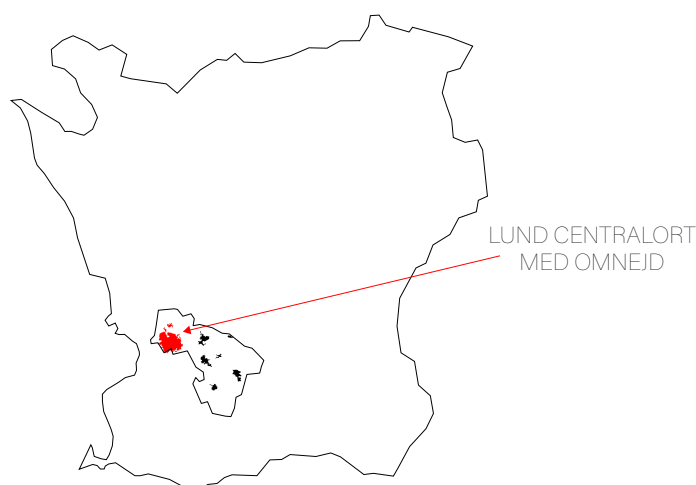
Gällande styrmedel inom urban planering är de administrativa styrmedlen, som regleras av lagar från nationellt håll, exempelvis PBL, dominerande (Naturvårdsverket, 2015:33). Naturvårdsverket lyfter i rapporten "Styrning av bebyggelseutveckling, tätning och utglesning" (2015) frågan om kommunal och regional styrning, bland annat genom att fråga sig om översiktsplanen ens kan ses som ett styrmedel (2015:16).

Styrmedel	Karaktärsdrag	Exempel
<i>Administrativa</i>	Lagstiftning, regleringar	"Europeiska landskapskonventionen", "Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar"
<i>Ekonomiska</i>	Subventioner, skatter, avgifter	"EU-landsbygdsprogram", "Miljöbalken 31 kap. Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m."
<i>Informativa/forskning</i>	Upplysning, utbildning, demonstration	"Delegation för hållbara städer", "Plattform för hållbar stadsutveckling"

DEL 2

KVALITATIV ANALYS

6 ÖVERSIKTSPLANERING I LUND



Figur 13: Karta över Region Skåne, Lunds kommun med tillhörande tätorter.

6.1 HÄNSYNSTAGANDEN

6.1.1 Demografi

Lunds kommun har enligt 2018 års fastslagna befolkningsräkning ett invånarantal på cirka 122 000 invånare (Lunds kommun, 2018c), varav lite mer än 92 000 personer är folkbokförda i Lund tätort (SCB, 2019b). Lite mer än en tredjedel av befolkningen bor och jobbar i kommunen (SCB, 2018b). Enligt kommunen pågår en befolkningsökning och de egna prognoserna uppvisar en kontinuerlig ökning med cirka 1,3 procent per år (Lunds kommun, 2018d). Därtill hoppas kommunen på att de nyetablerade arbetsplatserna ESS och MAX IV kommer locka till sig en hel del nya skattebetalare till kommunen, närmare bestämt 40 000 - 50 000 människor, som förväntas bo och jobba i det nytillkomna området Brunnshög (Lund NE/Brunnshög, 2012).

Lund har en unik situation gällande demografi i och med att det är en studentstad. Ungefär en femtedel av kommunens befolkning är studenter vid universitetet (Lunds kommun, 2019c) vilket sätter en prägel på staden, både ur ett kulturellt- och identitetsperspektiv, men också gällande bostadsmarknaden och ekonomin (Van den Berg och Paolo Russo, 2003). Med en såpass stor målgrupp vars huvudsakliga inkomstkälla är bidrag kan det tänkas sätta press på att tillgodose behov vars standard ligger under den hos övriga befolkningen, exempelvis gällande bostäder. Bostadspreferenser hos de flesta studenter är ofta inte tillräckliga i sin standard för resten av invånarna och denna typ av bostad finns det dessutom många gånger ett underskott på (Van den Berg och Paolo Russo, 2003:5).

6.1.2 Storsatsning av vetenskapliga värden

ESS och MAX IV är två forskningsanläggningar som utgör förutsättningen för Brunnshögs framväxt som ny stadsdel. ESS står för "The European Spallation Source" och är kort beskrivet

en neutronkälla, kring vilken flera discipliner bedriver forskning (ESS, u.d.). Att Lund fick värdskapet för ESS stöttades av flera länder och anläggningen lär ha mycket stor inverkan på hela regionen. ESS-anläggningen placeras längst norrut i Brunnshög, Lunds centralort.

MAX IV, till skillnad från ESS, är en nationell satsning som gemensamt finansieras av bland annat Lunds universitet och Region Skåne (MAX IV, u.d.). Även MAX IV gör att Lund tar ytterligare ett steg till att vara framträdande inom forskning, något som går i linje med att vara universitetsstad.

Med de här två forskningsanläggningarna är det rimligt att tro att Lund även gör nya satsningar inom den urbana strukturen, vilket vi sett bland annat genom bygget av den nya spårvägen, planer på att utveckla centralstationen och givetvis det beryktade projektet av Brunnshög. Förutom att Brunnshög kommer rymma forskningsanläggningarna, utvecklas ett lokalt stationsnära centrum, bostäder, handelsområden och dylikt (Lund NE/Brunnshög, 2012). Det är förmodligen ett av Lunds mest omfattande stadsbyggnadsprojekt just nu och förväntas pågå under de närmsta 50 åren (ibid.). Det sker dessutom delvis på icke exploaterad mark, vilket enligt de mest grundläggande definitionerna är premissen för tätortsutglesning. Samtidigt behöver forskningsanläggningarna sitt utrymme för att kunna bedriva sin verksamhet.

6.1.3 Landsbygd

Landsbygden i Lunds kommun är mycket framträdande med bysamhällen spridda över åkerlandskapet. Slätten är närvarande även i de mer urbana tätorterna och utblickarna över landskapen är många. Kommunen äger en mycket liten del av marken, varför det antas att varje exploateringstillfälle på jungfrulig mark sker i samråd och samverkan med markägande bönder. Däremot framgår det av data, som kommunen distribuerat, att mark omkring tätorterna ägs av kommunen - det vill säga den tätortsnära åkermarken. Ett antagande, baserat på nyheter kring uppköp och intresse av uppköp från kommunens sida av tätortsnära jordbruksmark, är att kommunen köper mark som ägs av bönder för att vid senare tillfälle exploatera denna. Ett exempel är området kring Käglingevägen som kommunen visar intresse för att exploatera i ÖP 2018 - ett eventuellt inköp på sjutton hektar mark som Sydsvenskan rapporterat om (Sydsvenskan, 2018-10-15).

6.1.4 Kulturhistorisk miljö

En kulturhistorisk miljö innebär att den fysiska miljön innehåller strukturer - byggnader, gator, parker etc. - vilka bedöms som värdefulla utifrån ett kulturbärande perspektiv. Lund har ett stort kulturhistoriskt kapital och har klassats som en av landets äldsta och mer betydande medeltidsstäder. Från kyrklig metropol till universitetsstad med kvarvarande strukturer som speglar en expansiv utveckling från industriella revolutionen och framåt, är Lund ett exempel på en svensk stad som trots 1900-talets dramatiska stadsutveckling lyckats behålla sina kulturhistoriska miljöer. Kommunen går längre än att enbart utgå från de riksintressen om kulturmiljövård som benämns under MB 3:6. I princip hela stadskärnan är en restriktiv zon för exploatering.

7 DOKUMENTGRANSKNING

7.1 KVALITATIV TEXTANALYS

Vad går att finna mellan textraderna? Influenser, mer eller mindre gömda budskap och ställningstaganden kan vara svåra att upptäcka vid första anblick, men genom att upprepade gånger granska innehåll och strukturerat angripa materialet kan det bli möjligt. Textanalyserna som följer är av kvalitativ art och syftet med dessa är att upptäcka hur Lunds kommun ställer sig inför frågor som förtätning och tätortsutglesning. Vägledande frågeställningar för textanalysen är följande:

- Hur formulerar sig Lunds kommun angående förtätning?
- Hur definierar kommunen begreppet förtätning? Hur väl passar denna definition in/inte in med den definition som studien antar?
- Hur ställer sig kommunen kring sitt stora innehav av värdefull jordbruksmark?
- Hur avser Lunds kommun exploatera centralorten i framtiden?
- Vad kan det ovanstående få för konsekvenser?

Dokumentet som granskats är "Översiktsplan 2010" och "Översiktsplan 2018". Den senare innefattas av "Del 1: Planstrategi" och "Del 2: Markanvändning och hänsyn". Lund kommuns översiktsplan från 2018 revideras i nuläget och därför inkluderas även Länsstyrelsens utlåtande i slutet av den samlade textanalysen.

7.1.1 ÖP 2010

7.1.1.1 Om förtätning

För att urskilja vad Lunds kommun menar med förtätning följer en rad utdrag ur ÖP 2010. Bland annat skriver kommunen att förtätning tillämpas för att hushålla med "den goda åkermarken" och att strategin för att göra detta är att exploatera genom omvandling. Det lyder som följande:

"För att hushålla med den goda åkermarken, är förtätning och omvandling en viktig strategi för stadens utveckling." (Lunds kommun, 2010:16)

Kommunen skriver "förtätning och omvandling", vilket skulle kunna innebära att kommunen inte ser förtätning som en omvandlingsprocess - som exempelvis Burton (2000) beskriver - utan separerar förtätning från omvandling. Det kan också tolkas som att förtätning och omvandling relaterar till varandra och därmed beskriver ett och samma fenomen. Det senare visar sig stämma när skrivningen *"Förtätning/omvandling prioriteras av klimat- och resursskäl."* (Lunds kommun,

2010:39) tillkommer i materialet. Vidare skriver kommunen:

“Förtätning kan grovt indelas i tre kategorier: förtätning i syfte att skapa bättre underlag för handel, service och kollektivtrafik, förtätning genom omvandling av verksamhetsområden, samt förtätning i områden där det finns behov av att läka staden.” (Lunds kommun, 2010:17).

Med detta citat blir det tydligare vad förtätning innebär i ÖP 2010, samtidigt som strategier blandas in utan att egentligen redas ut. Förtätning beskrivs alltså som en strategi för att nå fram till funktionsblandade miljöer. I samma mening beskriver kommunen hur förtätning går till - nämligen genom “omvandling av verksamhetsområden”, vilket Colding (2011) och Jenks, Burton, och Williams, (2000) menar är grundprincipen för förtätning. Detta ställningstagande tydliggörs också i Litmans (1997-2015) och Trubka et al. (2010) studier om “smart growth”.

“Omvandling och förtätning i redan bebyggda miljöer är än mer komplext och kräver därför ännu större resurser än vad som är fallet vid exploatering av jungfrulig mark.” (Lunds kommun, 2010:41).

Vid det här laget är det känt att tätortsutglesning och exploatering på jungfrulig mark är resurskrävande, även ur kostnadssynpunkt. Som uppmärksammades i avsnitt 2.2 Evidensbaserad planering (sida 15) och vidare 2.2.1 Evidensbaserad landskapsarkitektur, är det inte helt ovanligt att antaganden och redan befästa uppfattningar kring verkligheten styr ställningstaganden och därmed underlag för planering, vilket kan vara en orsak till att kommunen beskriver förtätning som resurskrävande. Samtidigt går att läsa:

“Förtätning anses generellt minska behovet av investeringar, då gator, ledningar och andra fasta anläggningar ofta finns på plats.” (Lunds kommun, 2010:59)

Därmed kan det tolkas som så att kommunen menar att förtätning både sparar och slösar på resurser, samtidigt. Sammanfattningsvis tolkas att kommunen anser att förtätning sker via omvandling av redan hårdgjorda ytor, att det minskar de offentliga investeringarna men också är ytterst komplext och därmed kräver mer resurser. Vilka dessa resurser är tydliggörs inte. Det blir också tydligt att förtätning anses vara en hållbarhetsstrategi som anammas bland annat för att minimera exploatering på den omgivande åkermarken. Därtill ser kommunen förtätning som en möjlighet till att skapa funktionsblandade miljöer.

7.1.1.2 Om jordbruksmarken

Det är mycket tydligt att kommunen har stora svårigheter att hitta en väg framåt där jordbruksmarken inte exponeras för exploatering av bebyggelse och infrastruktur. Men att åkermarken är värdefull - det är de väl medvetna om. Lunds kommun skriver:

“Att bebygga åkerjord innebär att marken under överskådlig tid blir obrukbar för odling. Jordbruket måste allt mer inriktas mot minskad användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel, och kretsloppen av näringsämnen måste slutas.” (Lunds kommun, 2010:10)

Jordförsegling avhandlades i avsnitt 4.2.2 Påverkan på mark (sida 27) där det bland annat lyfts att bebyggd jordbruksmark skapar en irreversibel process som slutligen landar i att marken blir obrukbar. Om detta skriver alltså Lunds kommun, men de belyser också jordbrukets sårbarhet beroende på hur den hanteras vilket uppmärksammas under avsnitt 5.2.6 Omställning i jordbrukssektorn (sida 44) Förutsättningarna för en god livsmedelsförsörjningen blir färre, vilket kommunen också betonar ur en klimatsynpunkt. Lund skriver:

“Detta innebär att det kommer att behövas en ökad åkerareal i framtiden för att ge samma skördresultat som idag. Jordbruksmarken i kommunen är i ett nationellt och europeiskt perspektiv mycket bördig och bör så långt möjligt bevaras och användas för livsmedelsproduktion.” (Lunds kommun, 2010:10)

Ett tydligt beredskapsperspektiv framkommer ur detta citat där riskmedvetenheten kan anses hög. Kommunen ser sin egen roll i att erbjuda hela nationen - till och med kontinenten - en försörjning av livsmedel. Som kunde läsas i avsnitt 5.2.4 Beredskap (sida 42) saknar Sverige en livsmedelsberedskapspolitik och därför kan det tolkas som att Lunds kommun tar eget initiativ - åtminstone skriftligt.

Skriftligt tar Lund också ett ställningstagande kring hur intressekonflikter om mark ska hanteras. En intressekonflikt som kommunen lyfter fram är deras mål om att hushålla med mark och att utveckla “klimatsmart bostadsutbyggnad”, eftersom arbetsplatser och “de bästa kollektivtrafikförbindelserna” finns i staden:

“I översiktsplanen hanteras denna intressekonflikt genom att ju högre klass på jordbruksmarken, desto högre krav på bra kollektivtrafik och täthet i den tillkommande bebyggelsen. Småstadsbebyggelse på jordbruksmark av klass 8-10 är därför, ur hushållningssynpunkt, inte avgjort sämre än villa-/radhusbebyggelse på jord av klass 5-7.” (Lunds kommun, 2010:10)

Vad innebär det här egentligen? Krasst innebär det att kommunen godkänner bebyggelse på jordbruksmark med argumentet att “så länge man är sparsam med marken är det okej”, eller snarare

att tät bebyggelse på högklassig jord är likvärdigt med utglesad bebyggelse på "låg" klassad jord. Utifrån perspektivet att kommunen måste bebygga jordbruksmark blir ovanstående citat dock ett ställningstagande kring vilka krav som måste uppfyllas. Ska det bebyggas på åkermark så ska det ske med tillgänglighet och täthet som drivande faktorer, men *"Den bästa åkermarken undantas från exploatering så långt det är möjligt."* (Lunds kommun, 2010:15) och *"I ett nationellt perspektiv är all jordbruksmark i Lunds kommun av hög klass, men den bästa jorden finns runt staden."* (2010:16). Medan kommunen skriver att högklassad åkermark "undantas" från bebyggande, visar siffror från ÖP 2010 att det helt enkelt inte stämmer.

Markåtgång fördelat på åkermarksklass

(Områden inom befintlig tätort är ej medräknade)

Åkermarksklass	Utbyggnadsomr (ha)	Utredningsomr (ha)	Verksamheter (ha)	Särskilda anlägg (ha)
10	314	36	108	126
9	298	37	29	-
8	79	23	10	-
7	67	7	-	-
6	88	111	44	-
5	117	3	19	-
4	75	6	65	-
Totalt	1038	223	275	126

Tabell 5. Markåtgång fördelat på åkermarksklass

Till vänster i Tabell 5 är de olika åkermarksklasserna listade, baserade på avkastningsregistret från 1970-talet. De utbyggnadsområden som ÖP 2010 innehåller redovisas till höger om klassificeringarna och där går att läsa att störst anspråk kommer ske på den högsta åkermarksklassen. Det har bland annat att göra med utvecklingen av särskilda anläggningar och verksamheter - direkt kopplat till Brunnshögsprojekten och exploateringen av ESS och MAX IV. Vidare innebär det att den målsättning som ÖP 2010 redovisar inte kommer gå att genomföra med anledning av att Brunnshög ska exploateras - visionerna har således fallit redan där. Så när kommunen skriver *"God hushållning med mark innebär att kommunen inte tar mer mark än nödvändigt i anspråk för att bygga ut staden och tätorterna."* (Lunds kommun, 2010:48) frågar jag mig vad "nödvändigt" innebär. Är det nödvändigt att bebygga jordbruksmark överhuvudtaget? Det beror givetvis på vilken fråga, vilket perspektiv och vilka mål som är drivande. Om framtida livsmedelsförsörjning hade varit drivande hade argumentationen sett annorlunda ut, och kanske då också utfallet. Ta exemplet med forskningsanläggningarna ESS och MAX IV som exploateras på högklassig jordbruksmark. Detta storskaliga projekt anses så pass viktigt för Lund att markanspråket är berättigat - utifrån ett tillväxtperspektiv. Kommunen skriver:

“När jordbruksmark måste tas i anspråk sker detta genom en markeffektiv utbyggnad i stations- och hållplatsnära lägen. De yrkrävande forskningsanläggningarnas MAX IV och ESS läge nära staden bedöms ge sådana utvecklingsmöjligheter för kommunen att markanspråket kan motiveras.” (Lunds kommun, 2010:16)

Citatet ovan kan tolkas som ett typfall där kommunen definierar i vilka sammanhang det är berättigat att bebygga jungfrulig mark - och kanske till och med när det anses nödvändigt. Det är tydligt att kommunen anser det oundvikligt att inte ta jordbruksmark i anspråk om de vill ha en växande befolkning (2010:49) och det bättre alternativet är därmed att vara yteffektiva. Dessutom återkommer ÖP 2010 i ovanstående citat till skrivelsen att exploatering på jordbruksmark inte får ske utan att “bra” tillgänglighet uppnås. Den positionen kan således ha agerat underlag för den spårväg som sedan byggdes i Lund med argument att optimera flöden, som ett resultat av ökade arbetstillfällen i anknytning till forskningsanläggningarna. Dessa anläggningar är yrkrävande och ska byggas på jungfrulig mark - detta motiveras av att inrättningarna kommer skapa “utvecklingsmöjligheter” för kommunen. MAX IV och ESS utvecklas i Lunds perifera lägen och innan satsningen på spårburen trafik i form av spårvagn färdigställdes, år 2019, saknades ett stationsnära läge i området.

7.1.1.3 Om exploatering av centralorten

ÖP 2010 sträcker sig till år 2050. Under den period som redovisas uttrycker kommunen en vision om att bygga sammanlagt 31 350 bostäder (Lunds kommun, 2010:24). Ett antal utredningsområden finns också inringade - dessa kan enligt kommunen ge upphov till ytterligare 5 750 bostäder (ibid.). Totalt uppgår det till cirka 780 bostäder per år under en 40-årsperiod - om utredningsområdena inte inräknas - varav 200 ska ske genom förtätning (Lunds kommun, 2010:24; 2010:42). Översiktsplanens syfte är “[...]att lägga grunden för en långsiktig hållbar utveckling av Lund med särskild betoning på energi- och klimatfrågan samt hushållningen med den goda åkermarken.” (Lunds kommun, 2010:36). Detta samtidigt som ett stort fokus ligger på att ge underlag för ett större bostadsutbud.

När det gäller förhållningssättet kring förtätning uttrycker ÖP 2010 att särskilt utpekade strategiska områden med goda kollektivtrafikförutsättningar kommer förtätas:

“Staden ska framförallt förtätas i strategiska lägen såsom i stadsdelscentrum och vid starka kollektivtrafikhållplatser och -stråk. Stor potential till förtätning finns vid omvandling av extensivt nyttjade verksamhetsområden till täta kvarter med blandad stadsbebyggelse. Även mer perifert belägna områden i staden rymmer stor potential till förtätning, då dessa ofta innehåller omfattande parkeringsytor, lågt utnyttjade grönområden, tilltagna störnings- och säkerhetszoner kring vägar och så vidare.” (Lunds kommun, 2010:18).

Detta citat vittnar om en tydlig strategi där lägen både i centrum och periferi anses vara lämpliga för förtätning - detta bland annat för att det finns gott om parkeringsyta i tätorternas utkanter. Dessa parkeringsytor kan bebyggas, vilket i sin rätta form innebär förtätning utifrån den definition studien antagit. Lågt utnyttjade grönområden tolkas vidare skapa underlag för allmänheten att i större utsträckning nyttja dessa, där förtätning leder till kortare avstånd. Men huruvida kommunen avser sluta exploatera efter att nyttjande av exempelvis parkeringsytor genomförts framgår ej. Som praktiska fall tidigare visat riskerar tätortsgränser förflyttas och expandera när perifera områden stadsomvandlas eftersom kollektivtrafikförhållandena förändras.

En annan strategi som ÖP 2010 vittnar om är att förändra Lunds tillväxtstruktur i grunden:

“Lund har i modern tid växt koncentriskt genom att nya bebyggelseenkla- ver har lagts till den befintliga staden. En sådan struktur ger en kompakt stad, men ju större den blir desto svårare blir den att försörja med effektiv kollektivtrafik. Eftersom människors transporter är energikrävande, i synnerhet enskilt resande med bil, finns stora energivinster att göra på en struktur som gör det möjligt att gå, cykla och åka kollektivt” (Lunds kommun, 2010:17)

För det första framgår det inte vad ÖP 2010 menar med koncentrisk tillväxt - det tolkas av författaren som den klassiska cirkelmodellen (se sida 34), vilken kort innebär en indelning av staden där var indelning har en egen funktion. Kompakthet är dock ett ord som ofta används när det talas om täta städer och med förtätning ingår också densitetsaspekten. Att en kompakt stad då skulle stå i kontrast gentemot *pedestrian planning* är ett diskutabelt synsätt.

För att klargöra ytterligare vad kommunen menar följer ännu ett utdrag ur ÖP 2010:

“Genom en koncentration av tillkommande bebyggelse till stations- och hållplatslägen i prioriterade kollektivtrafikstråk kan en hållbar trafik- och bebyggelsestruktur växa fram. Befintliga och nya stadsdelscentra har en viktig funktion i denna struktur. Stadens delar ska bindas samman med snabba och gena stadsbusslinjer och regionala buss-, tåg- och spårvägsförbindelser. Var man än bor och arbetar ska man enkelt kunna ta sig fram med kollektivtrafik och cykel.” (Lunds kommun, 2010:17)

Det verkar te sig som så att tillgängligheten ska sätta standarden för bebyggelsen, med en inriktning på kollektivtrafik- och cykelstråk. Att bygga tätt kan minska avstånden mellan olika målpunkter samtidigt som yteffektivitet minskar markanspråk. Men av alla de bostäder som ska byggas enligt översiktsplanen - 780 stycken om året - ska endast 200 stycken fullbordas genom förtätning. Det är färre än hälften.

7.1.2 ÖP 2018

7.1.2.1 Om förtätning

I ÖP 2018 används förtätning i mycket lika sammanhang som i ÖP 2010. Argumenten är fortfarande förknippade med hållbarhetsaspekter och hushållning av bördig mark. Dessutom anses förtätning bringa ett "godhetstänk", som beskrivs nedan:

"När Lund växer ska det ske på ett ansvarsfullt sätt. Genom förtätning hushåller vi med den goda jorden och skapar ett resurseffektivt och hållbart samhälle. [...] genom omvandling av industriområden." (Lunds kommun, 2018a:2)

Förtätning ska ske genom omvandling, något som stämmer överens med den definition som studien antar. Vidare trycker kommunen på att förtätning är det enda sättet för Lund att utvecklas, eftersom jordbruksmarken är så värdefull. Det formuleras som att förtätning är "nödvändigt" för att agera "resurseffektivt" (Lunds kommun, 2018a:23). Nytt är de sociala och ekonomiska aspekterna som inte förekom i lika hög utsträckning i ÖP 2010. Stadsbyggnadsprincipen tillämpas som strategi för att täcka upp alla hållbarhetsaspekter - de sociala, de ekonomiska och de ekologiska.

"Målet med förtätningen är att hushålla med mark och resurser samtidigt som det skapas socialt och ekonomiskt hållbara stadsmiljöer som är attraktiva, gröna och känns trygga för vår och framtida generationer." (Lunds kommun, 2018a:23)

Språket känns igen och ordvalen upplevs tidsenliga, i relation till ämnet förtätning.

"Attraktivitet", "trygghet", ett ansvarstagande för framtida generationer - samtliga är vanligt förekommande och speglar samtida planeringstrender. En parallelltrend är frågor kring jämställdhet och att skifta fokus från ekonomiska faktorer.

"Vid förtätning är det viktigt att låta andra värden än de kortsiktiga ekonomiska ta plats för att kunna utveckla Lund till en hållbar, jämställd och attraktiv kommun." (Lunds kommun, 2018a:43)

Men de ekonomiska faktorerna är givna parametrar och belyses framförallt utifrån kostnadseffektivitet av offentliga utgifter. Precis som de studier vilka undersöks i avsnitt 5.1 (sida 33-38) framför kommunen att förtätning innebär lägre offentliga utgifter då samutnyttjande av redan existerande system kan verkställas:

"Förtätning kan även bidra till en ekonomisk hållbarhet och hushållning av kommunens ekonomi då ett högre utnyttjande av social och teknisk infrastruktur så som skolor, parker, vägar och VA blir möjlig. Dessa kan i större utsträckning utvecklas och samutnyttjas istället för att nya måste byggas." (Lunds kommun, 2018a:23)

En progression från ÖP 2010 har skett, vilket kan ha som orsak att kunskapen ökat generellt kring resursfrågor. I ÖP 2018 får förtätning positiv påverkan på sociala och ekonomiska värden. Samtidigt lyfts det kortsiktiga perspektivet av högre markpriser vid förtätning (2018:23), vilket kan bidra till högre bostadskostnader. Det här behöver hanteras med medvetenhet, skriver kommunen, och förtätning ska inte ske på bekostnad av grönstruktur och kulturmiljö:

“Utbyggnaden på jordbruksmarken begränsas och förtätning ska inte ske på kvalitativa grönytor. Stadens kulturmiljöer ska värnas men också ses som en resurs i stadsutvecklingen.” (Lunds kommun, 2018b:7)

Mer traditionella uppfattningar förekommer också, bland annat att förtätning bidrar till funktionsblandning i staden, vilket påminner om det närliggande begreppet “smart growth” - ett begrepp som tillämpas i Trubka et al. (2010) och Litman (1997-2015):

“Kommunens tätorter är idag relativt funktionsuppdelade. Många stadsdelar består nästan uteslutande av bostäder, medan en del endast innehåller verksamheter. Detta innebär att stora delar av stadsmiljön är folktom antingen under dagen eller utanför arbetstid. Markutnyttjandegraden varierar. Genom att ta tillvara förtätningspotentialen och möjligheten till mer varierat stadsinnehåll är målsättningen att verka i en hållbar riktning.” (Lunds kommun, 2018b:22)

En annan aspekt som återkommer i ÖP 2018 är att förtätning måste ske på de fysiska villkor som en specifik plats har och inte äventyra den identitet som redan existerar (2018b:26). Skala diskuteras och bland annat tar kommunen ställning kring höjd på byggnadskroppar. Som så ofta, antas förtätning leda till ett höghussamhälle, men det vill kommunen undvika - dels på grund av att det får för stor inverkan på stadsbilden, och dels för att den typen av struktur kan skapa skuggiga och blåsiga miljöer (Lunds kommun, 2018b:27).

För att sammanfatta tycks kommunen identifiera förtätning som en strategi för att minska på markanspråken, bidra med funktionsblandning i staden, skapa tillgänglighet, samt minska på de offentliga utgifterna. Förtätning ska inte ske på bekostnad av grönstruktur och implementeras genom omvandling av redan hårdgjorda ytor - i allra största mån. Den här definitionen stämmer väl överens med den studien antar, förutom att studien menar att förtätning i sin rätta bemärkelse enbart kan verkställas genom omvandling. Det stämmer också överens med den bild av förtätning som uppvisades i ÖP 2010.

ÖP 2018 skiljer sig inte på något sätt från den ställning ÖP 2010 antar, där jordbruksmarkens värde är något kommunen ständigt måste förhålla sig till. Det är också centralt för Lunds översiktsplanering, menar kommunen:

“Frågan om jordbruksmarkens bevarande har intensifierats sedan den nu gällande översiktsplanen antogs 2010. En långsiktig hållbar förvaltning av jordbruksmark ska ske kring alla kommunens tätorter. Så långt det är möjligt ska all typ av jordbruksmark istället kunna bevaras för exempelvis långsiktig livsmedelsförsörjning, klimatanpassningsåtgärder eller möjlighet för rekreation. Att ny bebyggelse ska komma till genom förtätning är därför översiktsplanens övergripande inriktning.” (Lunds kommun, 2018a:23)

En skillnad som kan hittas i materialet är att jordbruksmarken inte görs någon skillnad på - åtminstone inte i den övergripande skalan. Åkermarksklassificeringen har bytts mot ett perspektiv där all jordbruksmark anses någorlunda bevarandevärd, men samtidigt konstateras att den bördigaste jorden finns omkring stadsgränsen och att kommunens västra delar ska skyddas från exploatering extra hårt:

“All brukningsvärd jordbruksmark i kommunen, oavsett klassificering, ska så långt som möjligt bevaras för en långsiktig livsmedelsförsörjning. Särskild hushållning bör dock fortsättningsvis ske med den högklassade åkermarken i västra kommundelen där även exploateringstrycket är högre.” (Lunds kommun, 2018b:38)

Kommunen utgår ifrån prejudicerande domar som mark- och miljööverdomstolen (MÖD) hanterat vad gäller definitionen av brukningsvärd jordbruksmark, vilket kommunen menar innebär att så länge en lantbrukare anser att jordbruksmarken är brukningsvärd så är den det (Lunds kommun, 2018b:39).

Det stämmer till viss del, men som domarna P 4848–16 och P 2432–17 i MÖD visar kan även jordbruksmark som inte brukas vara brukningsvärd, med anledning av ett långsiktigt hushållande av mark för framtida syften (MÖD, 2017; MÖD, 2018).

Förutom detta framhäver kommunen att jordbrukssektorn går igenom ett generationsskifte vilket enligt kommunen kräver bostadsbyggande på landsbygden (Lunds kommun, 2018a:26). Parallellt går att läsa i materialet:

“För att hushålla med mark och bevara jordbruksmarken för en långsiktig livsmedelsförsörjning är Lunds kommun restriktiv mot en omfattande bebyggelseutveckling på landsbygden. För en levande landsbygd och för socialt hållbara mindre samhällen ska dock viss komplettering av bostäder vara möjlig. I första hand ska bostadskompletteringen ske genom att fylla lucktomter i byar eller att placera nya bostäder i direkt anslutning till befintliga byggnader.” (Lunds kommun, 2018b:36)

Den långsiktiga livsmedelsförsörjningen sammanflätas med en identifierad intressekonflikt där levande landsbygder menas bli just levande först om en komplettering av bostäder sker. En landsbygd är således, enligt denna argumentationskedja, levande i den mån en inflyttning sker.

För att återgå till frågan kring livsmedelsförsörjning, ägnar ÖP 2018 stort utrymme åt denna angelägenhet:

“På sikt kommer större uppmärksamhet riktas mot den svenska jordbruksmarken då det är högst troligt att det skånska jordbrukslandskapet kommer att ställas inför mindre allvarliga konsekvenser av klimatförändringar och därmed bli mer värd i förhållande till annan jordbruksmark i världen. Jordbruksmarken i Lunds kommun kan komma att inte bara vara viktig för livsmedelsförsörjning regionalt utan även för långsiktig livsmedelsförsörjning globalt.” (Lunds kommun, 2018b:38)

Vad som beskrivs ovan är riskfaktorer och borde, kan man tycka, styra Lund till att vara mycket restriktiva i sin exploatering. Kommunen kopplar det lokala till det globala - att de val Lund gör får effekter i större sammanhang än det kommunala. *“Under ett långvarigt krisläge blir också jordbruksmarken avgörande ur ett samhällsförsörjningsperspektiv.”* (Lunds kommun, 2018b:94).

Den insikten är essentiell ur ett långsiktigt perspektiv och om det tillåts uppta unisont fokus kan Lund under inga omständigheter exploatera på jordbruksmark. Men det innebär i så fall att nuvarande omständigheter, som bostadsbrist, blir oerhört komplexa att lösa. Intressekonflikter i rådande markanvändning, mellan jordbruksmark, kulturmiljö, rekreativa friluftsmiljöer, arbetsplatsområden osv. skapar oavsett hierarkier som Lunds kommun behöver reda ut ur prioriteringssynpunkt.

Sammanlagt redogör planförslaget att 640 hektar jordbruksmark kommer exploateras fram till 2040, däremot ingår inte en beräkning om hur mycket jordbruksmark som kan komma att exploateras efter det:

“Det är ett ansvar som vilar på kommunen genom att undvika att föreslå exploatering, samt på jordbruksnäringen för en långsiktigt hållbar drift. I översiktsplanens markanvändning fram till 2040 tas 640 hektar ny jordbruksmark i anspråk för ny bebyggelse och verksamheter.” (Lunds kommun, 2018b:38)

Det är en av de kritiska punkter som Länsstyrelsen formulerar i granskningsyttrandet. Länsstyrelsen skriver:

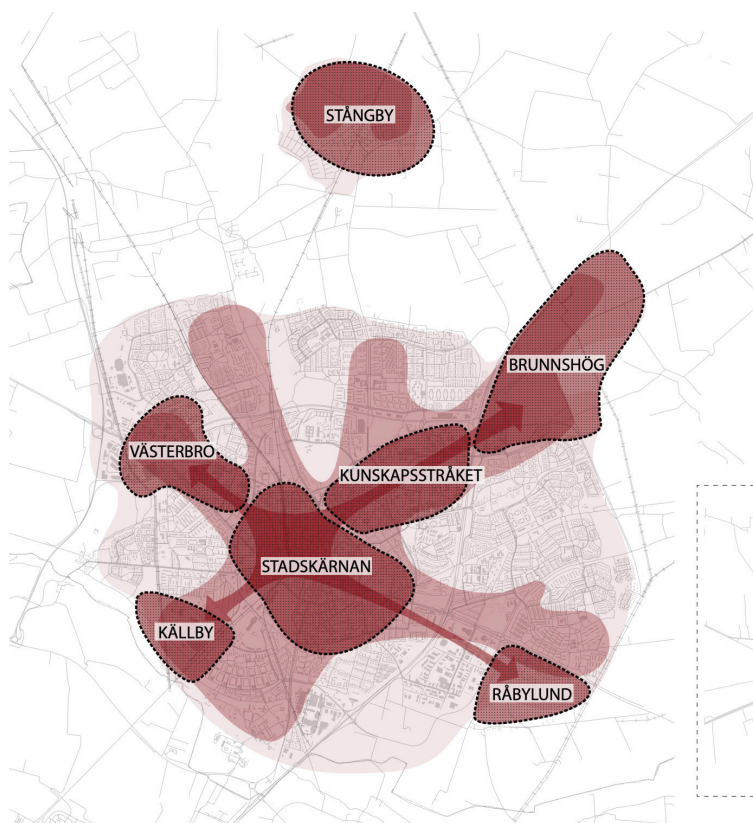
“Det saknas konsekvensbeskrivning och avvägningar för att göra en bedömning avseende utpekade utbyggnadsområden efter 2040. Pågående markanvändning förutsätts fortsätta i dessa områden till dess att nu föreslagna förändringar och markanspråk bekräftas genom konsekvensbeskrivning och avvägning i samband med fortsatt översiktsplanering.” (Länsstyrelsen i Skåne, 2018:2)

Slutligen kan konstateras att ÖP 2018 fortsätter på ÖP 2010:s linje om att bevara jordbruksmarken så långt det är möjligt. Där intressekonflikter kring markanvändningen skapar stiltje kan den bördiga marken komma att exploateras - hela 640 hektar för att vara exakt, enligt planförslaget. Kommunen framför också ett ansvarstagande ur ett större sammanhang, med hänsynstagande för globala tendenser. Det medför ett spår av långsiktigt planeringsperspektiv, där även samhällskritiska scenarion ingår. Åkermarksklassificeringen är inte lika betydande längre utan nu anses all jordbruksmark där produktion försiggår vara brukningsvärd, och därmed möjligtvis bevarandevärd.

7.1.2.3 Om exploatering av centralorten

Till skillnad från ÖP 2010 sträcker sig ÖP 2018 till år 2040, med undantag för en del utredningssområden. Fram till tidsperiodens slut är målet att 26 000 bostäder ska byggas (Lunds kommun, 2018a:2) vilket motsvarar 1181 bostäder per år. I översiktsplanen redovisar kommunen en övergripande strategi som går ut på att utveckla centralorten så den *“växer inifrån och ut”* (Lunds kommun, 2018a:6). Angående *“inifrån och ut”*-konceptet skriver kommunen följande:

“Staden och tätorterna ska växa inifrån och ut för att skapa en sammanhängande och integrerad miljö, trygg och överblickbar för människor som rör sig till fots och med cykel.” (Lunds kommun, 2018a:24)



Figur 15: Inifrån- och ut-konceptet presenterat i ÖP 2018.

Vad detta innebär är svårt att sätta fingret på, men för att gå tillbaka till teorin brukar tätortsutglesning ofta förklaras som orsakat av en tillväxt ut från kärnan - läs om detta i avsnitt 4.2.1 (sida 26). Därför för konceptet tankarna mot just tätortsutglesning, vilket troligtvis inte är det Lunds kommun förespråkar, eftersom de vidare skriver:

“I Lunds kommun ska tätorterna i första hand växa genom förtätning i kollektivtrafikhärla lägen för att säkerställa tillgänglighet och en hållbar utveckling. Lund ska vara det växande Lund.” (Lunds kommun, 2018a:17)

Det bestäms att täthet är högst prioriterat i dessa lägen, för att bidra till “attraktivitet”. Därmed är det tydligt att ÖP 2010 influerat ÖP 2018:

“Högt täthet prioriteras i de viktigaste kollektivtrafiknoderna där stationsmiljöernas attraktivitet och roll som mötesplats och samlingspunkt för service är viktig. Det är viktigt att utbyggnaden sker i samspel med kollektivtrafikinfrastrukturen.” (Lunds kommun, 2018a:24)

Ordet “attraktivitet” dominerar materialet. Allt täcks in - hållbarhet, trygghet, tillväxt - som förtätning alltså ska bidra till. Översiktsplanen tycks präglas av en stark framtidstro där Lund, som Region Skåne formulerat, säkerligen influeras av att benämnas en av tre tätorter vars “tillväxtkraft” påverkar hela länet (Region Skåne, 2013:11).

“Genom att fokusera utbyggnaden och bygga färdigt områden kan en attraktivitet och hållbarhet stärkas samtidigt som kommunernas investeringar i både fysisk och social infrastruktur kan utnyttjas effektivt.” (Lunds kommun, 2018a:24)

“Bygga färdigt” antas innebära komplettering av bebyggelse i områden med existerande strukturer. Men ett par områden som kommunen markerat är nya - där ingår Brunnshög, delar av Stångby och Råbylund. Redan existerande är Västerbro som omvandlas från verksamhetsområde till bostadsområde, Stadskärnan, det så kallade Kunskapsstråket och Källby. Vilka områden som är primära för utveckling beskrivs i citatet nedan:

“Brunnshög, Kunskapsstråket, Stadskärnan, Västerbro, Råbylund, Källby, Stångby och stationsområdet i Dalby är kommunens större områden för hållbar och attraktiv stadsutveckling fram till 2040. I dessa områden möter vi en stor del av de nya bostäder och näringslivsetableringar som kommer att tillkomma under den närmaste 20-årsperioden.” (Lunds kommun, 2018a:24)

Därefter, det vill säga efter år 2040, har Lund planer på att växa österut. Även då genom förtätning, men att det då är brist på mark som kan omvandlas kan tänkas och man kan fråga sig om kommunen möjliggör för tätortsutglesning, men under parollen förtätning:

“Efter 2040 ges kommunen möjlighet att växa ytterligare, i första hand österut längs nya starka kollektivtrafikstråk [...]. På längre sikt kommer även ytterligare förtätningsprojekt och omvandlingar av redan byggda miljöer bli aktuella. Flera av kommunens stadsutvecklingsområden som ingår i planen fram till 2040 kommer dessutom av stor sannolikhet att fortsätta byggas ut även efter 2040.” (Lunds kommun, 2018b:4)

En ovisshet som aldrig riktigt klargörs i materialet är var exakt förtätningen som kommunen skriver om ska genomföras. Underlaget exemplifierar att bebyggelsen ska vara tätare i station-slågen och kring kollektivtrafikstråk. Men vilka är dessa lägen? Fanns de vid den tidpunkt översiktsplanen skapades, eller var de likt spårvägen kommande projekt? Brunnshög är ett exempel där det uppstår frågor kring huruvida Lunds kommun skapar nya förutsättningar för att i senare skede rättfärdiga exploatering. För i sin rätta mening är Brunnshög med föreslagna bostadsområden tätortsutglesning, då området exploateras på jungfrulig mark. Men eftersom det vid färdigställande finns kollektivtrafiknoder där, följer projektet kommunens krav kring nyexploatering. Stångby är ett annat sådant exempel, som i dagsläget har en tågstation och som ska växa ytterligare. Men det kan inte ske genom omvandling, vilket blir tydligt i plangranskningen som följer under avsnitt 7.2 (sida 67). Liknande frågor står att finna i Länsstyrelsens granskning som tar upp att det saknas redovisning kring hur många bostäder som ska ske genom förtätning i varje utbyggnadsområde. Dessutom anser Länsstyrelsen att översiktsplanen kan leda till “tätortsutbredning” - begreppet är synonymt med tätortsutglesning:

“Länsstyrelsen ser mycket positivt på att stort fokus läggs på olika förtätningsstrategier men konstaterar samtidigt att det saknas uppgifter om hur många bostäder som rymms inom utpekade förtätnings- och utbyggnadsområden. Det framgår inte hur stor andel av bostadsutbyggnaden i Lunds tätort som förväntas ske genom förtätning. Detta behöver sättas i relation till att flera av föreslagna utbyggnadsområden enligt Länsstyrelsen utgör en tätortsutbredning.” (Länsstyrelsen i Skåne, 2018:8)

Tätort	Förtätning	Nyexploatering	Totalt
Lund	10 500	7 000	17 500
Stångby	-	3 000	3 000
Dalby	1 400	600	2 000
S Sandby	500	1 000	1 500
Veberöd	500	700	1 200
Genarp	100	400	500
Torna Hällestad	-	150	150
Revingeby	100	50	150
TOTALT	13 100	12 900	26 000

Tabell 6. Bostadsutbyggnad fram till 2040

Det bostadsutbud som ryms inom översiktsplanen för utbyggnad visar dock på en progression sedan ÖP 2010. Lite mer än hälften av alla bostäder som förväntas byggas ska bli verklighet genom förtätning, däremot är det fortfarande osäkert om kommunen gör en distinktion mellan att bygga tätt i största allmänhet och att bygga tätt genom omvandling. Se Tabell 6.

En annan omständighet som spär på misstankar om att ÖP 2018 möjliggör för tätortsutglesning, är vad som händer med verksamhetsområden som genomgår en omvandling till täta kvarter. Svaret på den frågan är att verksamheter som måste flytta till förmån för stadsomvandling ska få nya lokaliseringar (Lunds kommun, 2018b:6). Lund är inställda på "en stark näringslivsutveckling" och har som vision att ge underlag för det genom att erbjuda nya lokaliseringar. Risken är att dessa nya lokaliseringar är på jordbruksmark. Även detta har Länsstyrelsen inkluderat i sin granskning:

"Det är därför angeläget att all planläggning och åtgärder som tar ny mark i anspråk sker utifrån ett tydligt markhushållningsperspektiv. Detta gäller även när mark tas i anspråk för verksamheter och ny infrastruktur." (Länsstyrelsen i Skåne, 2018:8)

Länsstyrelsen vidhåller alltså att hushållning av mark är överordnat och att det inte enbart gäller vid bostadsbyggande. Således ger Länsstyrelsen uttryck för den distinktion som Lund saknar nämligen den om vad som är förtätning och vad som inte är det. Verksamhetsområden som exploateras på jordbruksmark är lika mycket tätortsutglesning som bostadsområden som exploateras på jungfrulig mark.

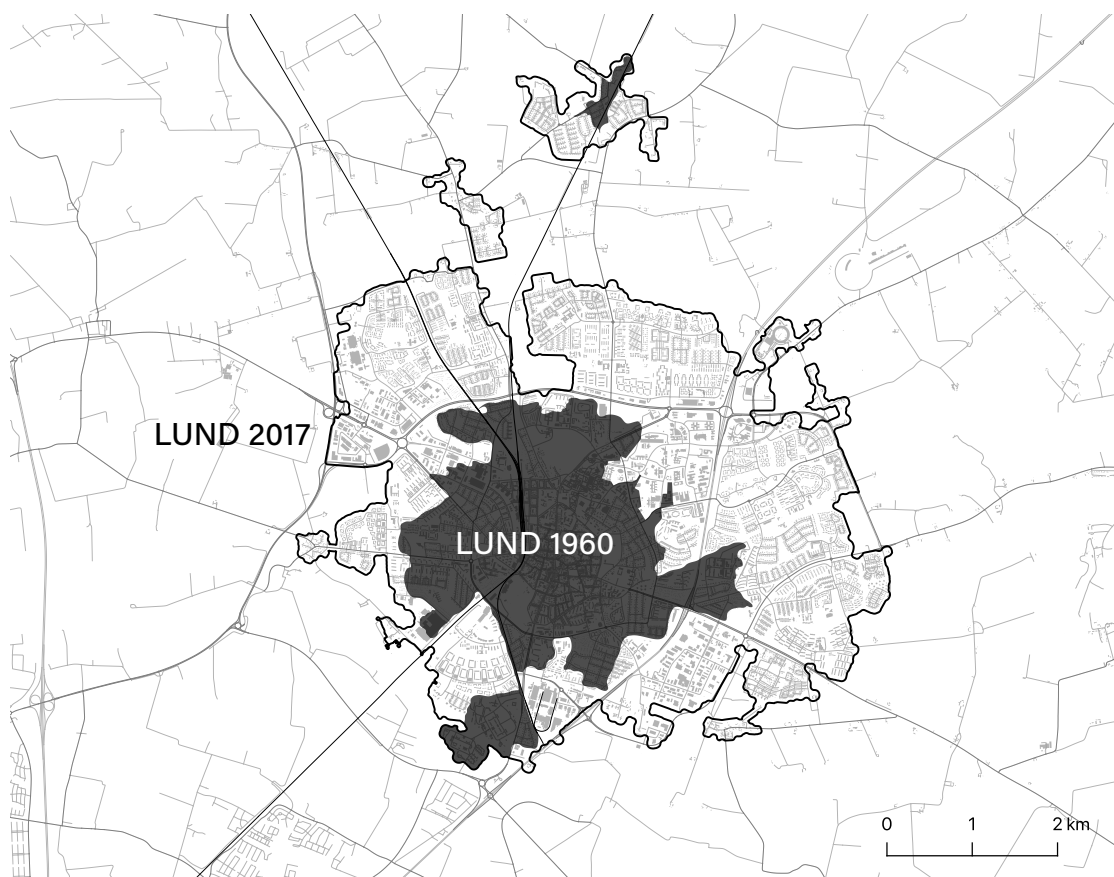
7.1.3 Sammanfattning av textanalysens innehåll

En likhet mellan ÖP 2010 och ÖP 2018 är att förtätning anses ske i första hand genom omvandling av redan hårdgjorda ytor, men det saknas en särskiljning om vad förtätning rent fysiskt innebär. Däremot tydliggörs att högsta prioritet för exploatering ska ske omkring kollektivtrafiknoder. Därtill finns en övertygelse i båda översiktsplaner att ekonomiska resurser sparas om förtätning tillämpas. Hållbarhet, tillväxt och attraktivitet förknippas med utövande av koncentration av bebyggelse, funktionsblandning likaså. Övervägande mål kring förtätning är kopplat till att minska markanspråken på jordbruksmark. Vidare redovisar ÖP 2018 för att fler bostäder byggs genom förtätning, jämfört med ÖP 2010, samtidigt som stora ytor tycks exploateras på jungfrulig mark för nya verksamhetsområden vilka behövt ge upp sin plats i staden för att gagna omvandling. Tillgänglighet ska sätta standarden för bebyggelse.

7.2 RUMSLIG ANALYS

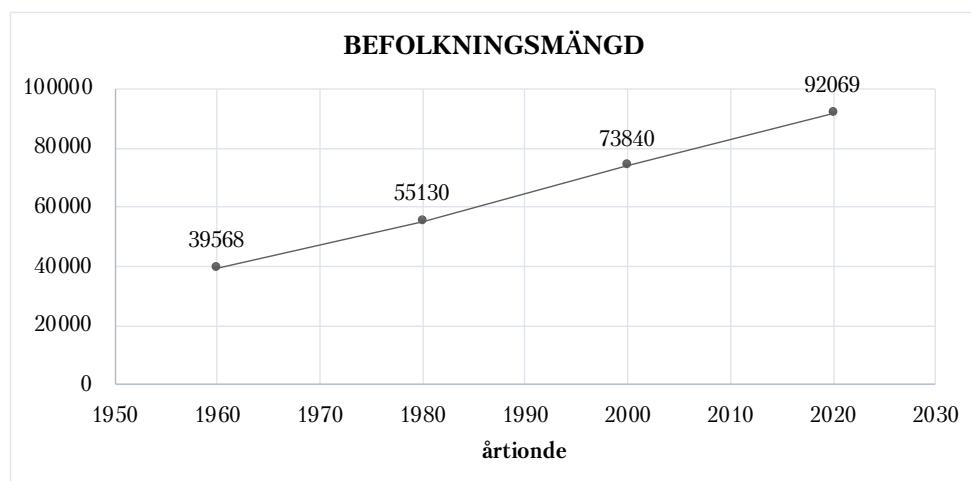
Följande avsnitt går in på de markanspråk Lund redovisat i ÖP 2018 för att studera sambandet mellan text och gränsdragningar. Hur visioner beskrivs och vad för strategi som sedan ska omvandla visionerna till gripbar verklighet kan skilja sig åt, vilket är utgångspunkten i den rumsliga analysen. Ingången är inte att kritisera Lunds gränsdragningar, snarare handlar det om att tolka de visuella materialen på liknande premisser som textanalysen.

7.2.1 En tillbakablick på stadsutveckling i Lund

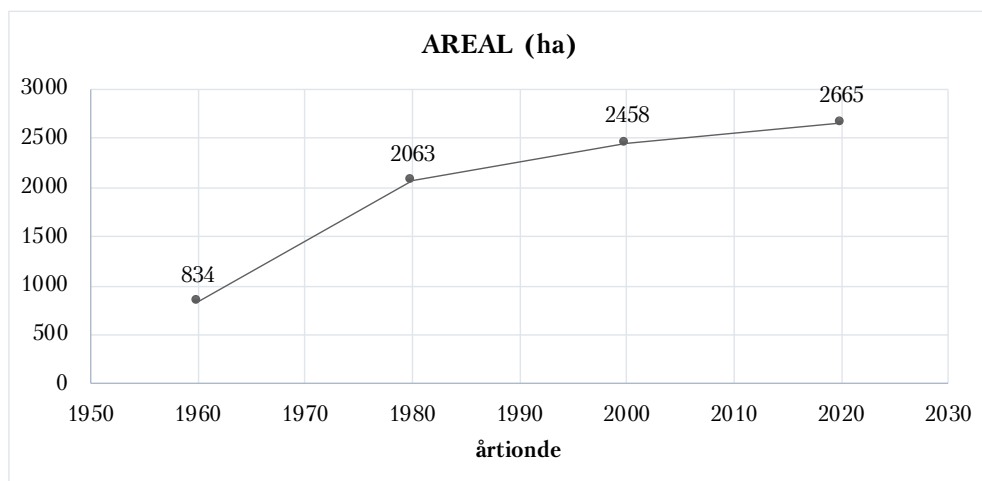


Figur 16: Karta över Lunds centralorts nuvarande utbredning i relation till dess utbredning år 1960.

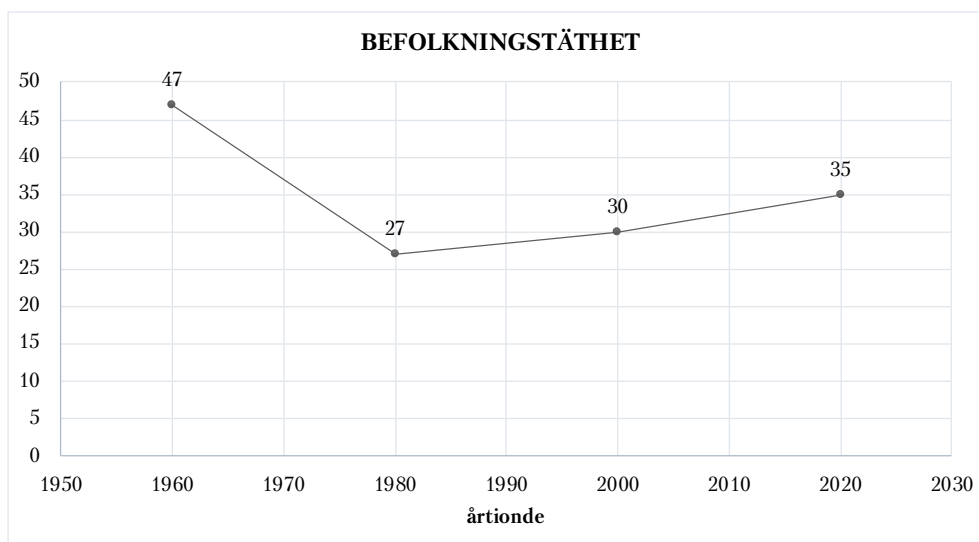
Lund, likt många andra tätorter, ökade bebyggelsetakten under 1960-talet. Cirka 1 830 hektar har tagits i anspråk för att bygga ut tätorten sedan år 1960 och Lund har gått från liten central kärna omgiven av gårdar till urban nod i expansionsfas (se Figur 16). År 1960 befolkades Lunds tätort av 39 568 personer (SCB, 2011) medan stadens yta var 834 hektar. Det innebär att det inrymdes ca 47,44 personer per ha. Idag har Lunds yta växt till 2665 ha och befolkas av 92 069 personer, vilket motsvarar 34,54 personer per ha. Alltså har befolkningstätheten minskat med nästintill en fjärdedel på 60 år. Samtidigt som befolkningstätheten minskat de senaste 60 åren har kurvan börjat vända sedan 2000-talets början. Då bodde 73 840 personer i centralorten och omfattade 2458 ha. Det innebär att cirka 30 personer inrymdes på 1 ha år 2000. Befolkningstätheten är alltså högre i dagens Lund än för 20 år sedan - mer exakt har befolkningstätheten ökat med nästan 15 procent under samma 20-årsperiod.



Figur 17: Graf över befolkningsmängd i Lund centralort mellan åren 1960 och 2020, i tjugoårsintervaller.



Figur 18: Graf över Lund centralorts storlek till ytan mellan år 1960 och 2020, i tjugoårsintervaller, mätt i hektar.



Figur 19: Graf över befolkningstäthet i Lund centralort mellan år 1960 och 2020, i tjugoårsintervaller

En vändning går att urskilja efter millennieskiftet, vilket kan ha att göra med att kommunen ändrade sin övergripande strategi i och med översiktsplanen 1998. Vid införandet av den bestämdes att centralorten inte skulle tillåtas expandera till den gräns att staden inte längre kunde uppfattas som cykelvänlig (Lunds kommun, 2018e). Därmed implementerades en mer restriktiv markanvändning.

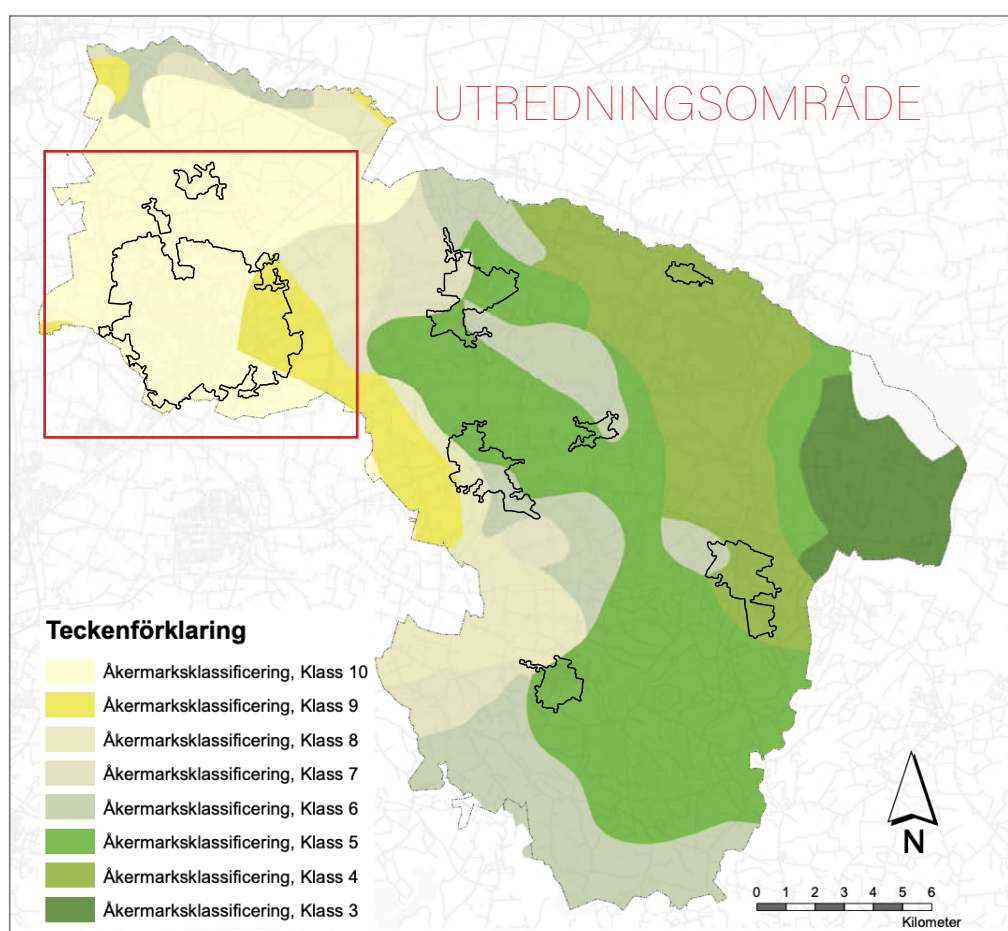


Figur 20: *Bebyggelseutveckling i Lund*

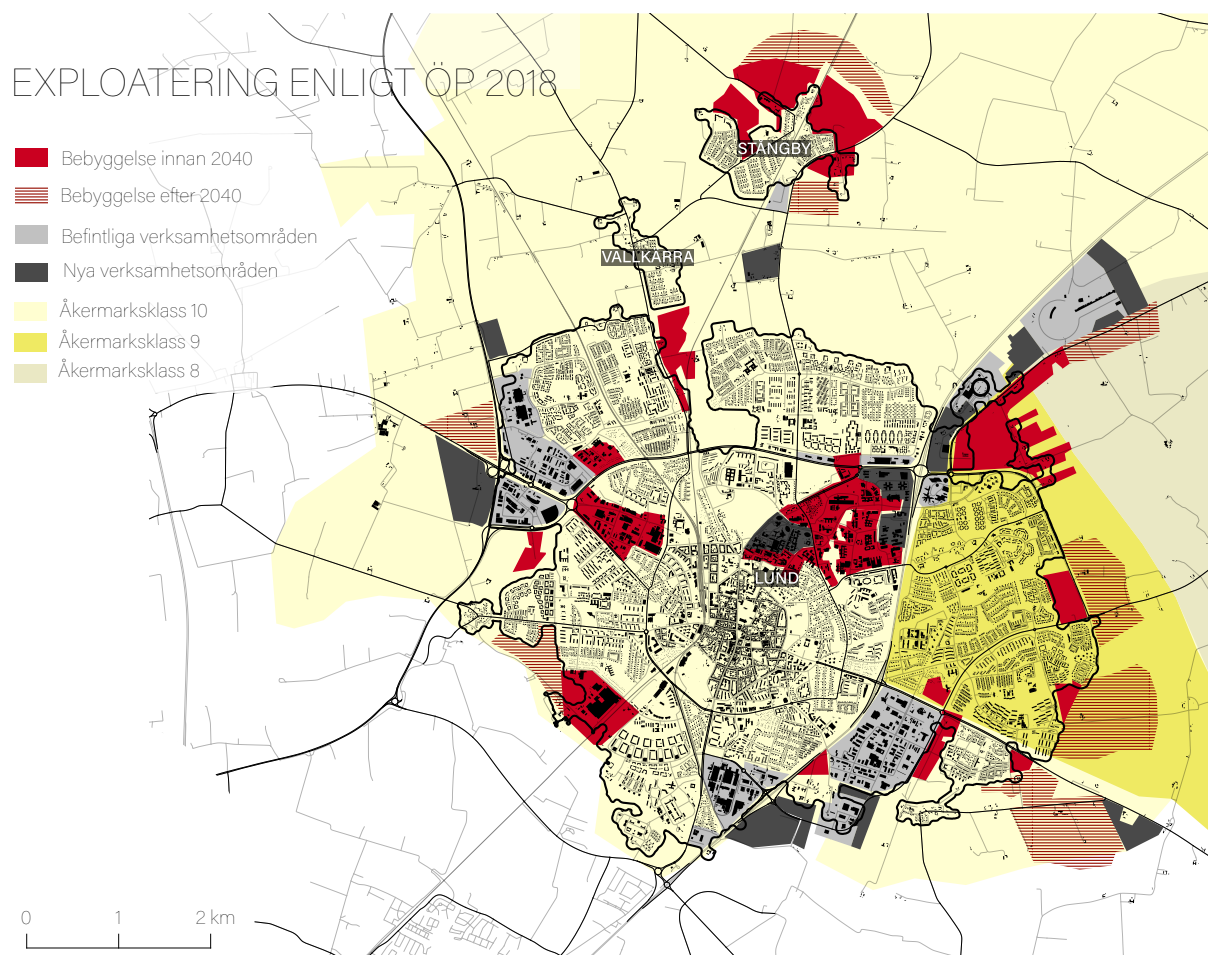
7.2.2 Framtida exploatering av centralorten

Följande avsnitt studerar det grafiska material i form av kartor som ÖP 2018 innehåller där utvecklingsområden är utritade. Dessa områden har digitaliserats och sedan satts i relation till olika intressen såsom jordbruksmark, grönsstruktur och kulturmiljö.

Upprepade gånger har det i ÖP 2018 och ÖP 2010 påpekats vikten av att inte exploatera västerut då den allra bördigaste åkermarken råkar finnas där. Samtidigt har det också konstaterats att all åkermark är bevarandevärd ur nationell, och global, synpunkt eftersom den används som jordbruksmark i dagsläget. Närmast Lunds centralort finns åkermark av klassning 10, det vill säga den allra bördigaste - åtminstone baserat på avkastningsregister från 50 år tillbaka. Enligt både ÖP 2010 och ÖP 2018 ska därför utveckling ske österut, mot Dalby och längs Simrishamnsbanan.



Figur 21: Åkermarksklassning i Lunds kommun och administrativa tätortsgränser med utpekat utredningsområde för analys.



Figur 22: Exploateringsområden baserade på kategori, samt åkermarksklassning.

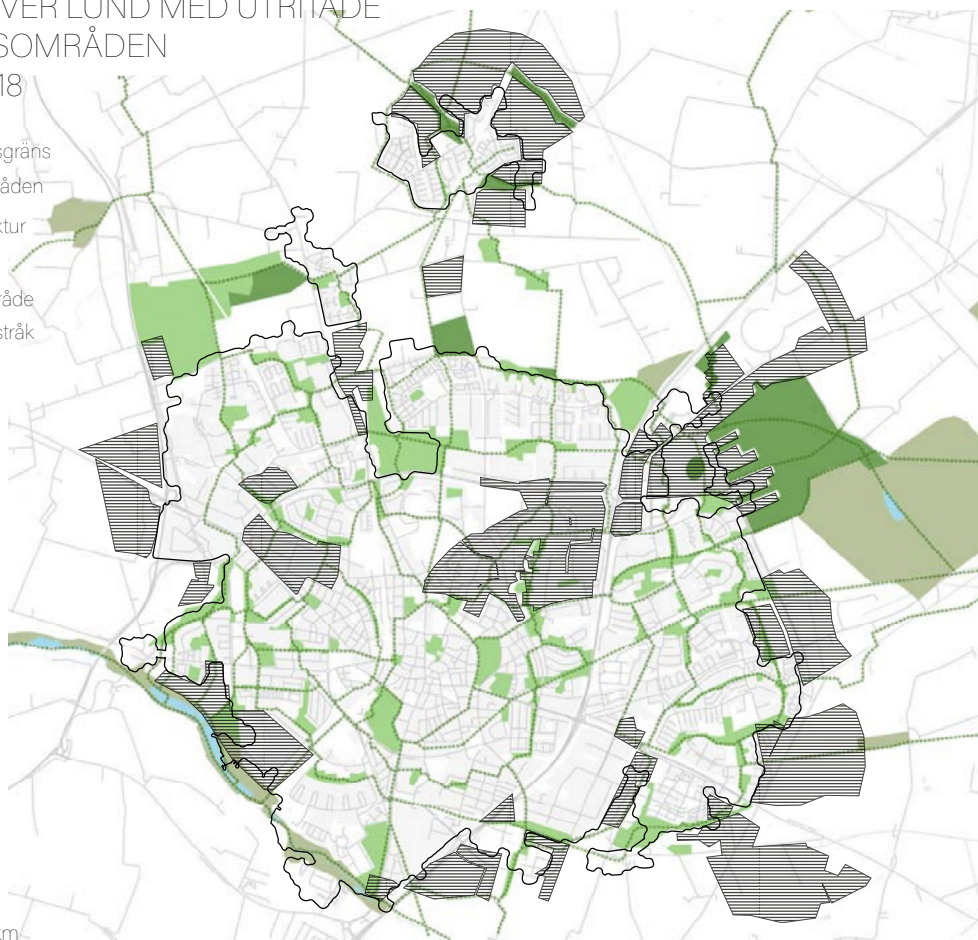
De områden som markeras som potentiella exploateringsarealer är förlagda både norrut, västerut och österut på bördig jordbruksmark. Storskaliga exploateringsområden är framförallt förlagda österut, men med startdatum för exploatering efter 2040. I översiktsplanerna markeras områdena utan åkermarksklassning, varför bördighetsgrad inkluderas i Figur 22, för att tydliggöra hur lokaliseringen av exploateringsområdena påverkar sammanhängande jordbruksmark.

Det framgår inte av de kartor som studerats i ÖP 2018 vilka områden som antas förtätas, men när områdena överlappas med annan data går att urskilja var det idag finns byggda strukturer och var det saknas. Det ger indikationer på vilka exploateringsområden som tycks ske genom förtätning och vilka som inte gör det. Strukturer som områdena kommer präglas av är omöjliga att utläsa, då det enbart är stora färgfält som presenteras i materialet - en generalisering som förväntats med anledning av den övergripande skalan.

GRÖNPLAN ÖVER LUND MED UTRITADE UTVECKLINGSOMRÅDEN ENLIGT ÖP 2018

-  Nuvarande tätortsgräns
-  Exploateringsområden
-  Befintlig grönstruktur
-  Ny grönstruktur
-  Befintligt grönområde
-  Grön-blåa huvudstråk

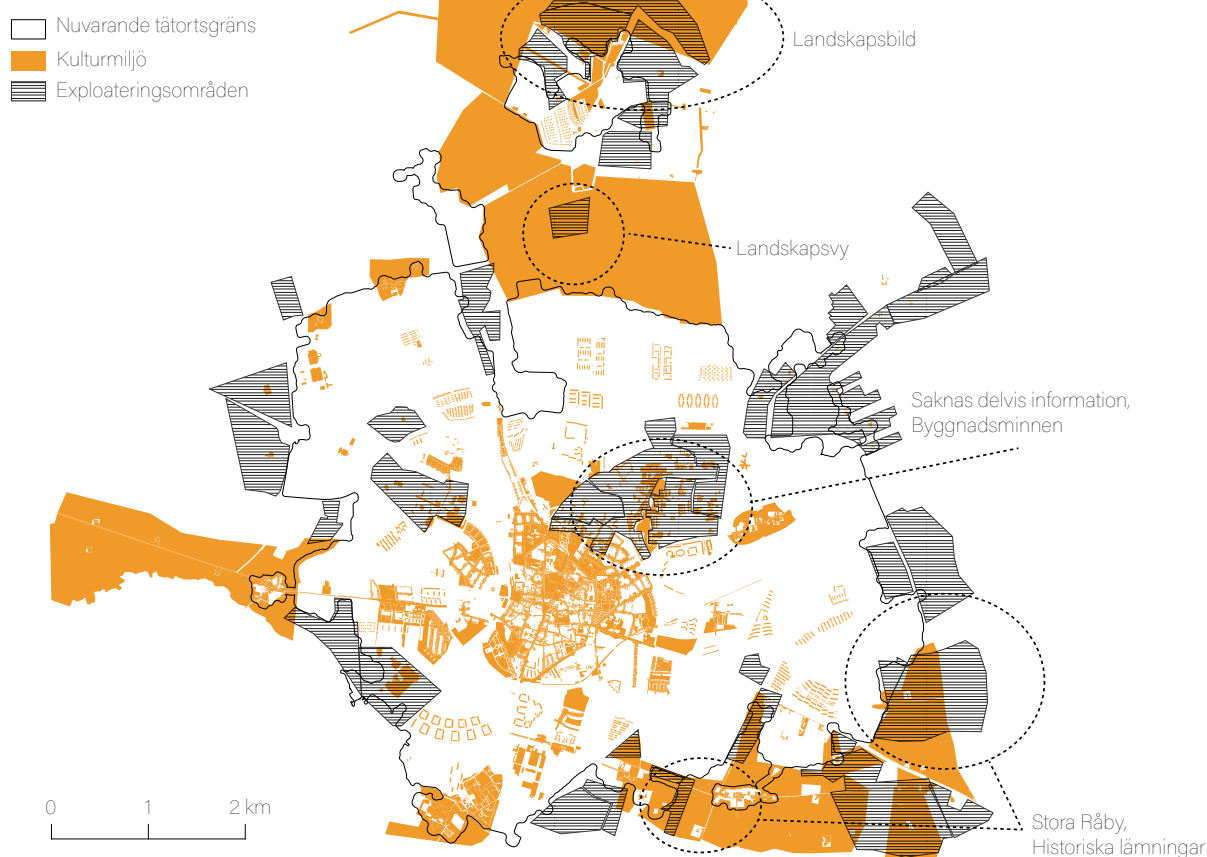
0 1 2 km



Figur 23: *Exploateringsområden i relation till grönstruktur*

Det förtydligas också att den exploatering som föreslås i ÖP 2018 inte förväntas genomföras på bekostnad av grönstruktur, vilket tydliggörs när grönplanen överlappas med de exploateringsområden som presenteras i ÖP 2018. Snarare går det att se hur ny grönstruktur planeras i anknytning till de planerade utvecklingsområdena. Det innebär att grönområden inte kommer raderas till förmån för bebyggelse, vilket stämmer överens med innehållet i textanalysen. Se Figur 23 ovan.

KOMMUNENS EGEN KLASSNING PÅ KULTURMILJÖ I RELATION TILL ALL REDOVISAD EXPLOATERING ENLIGT ÖP 2018

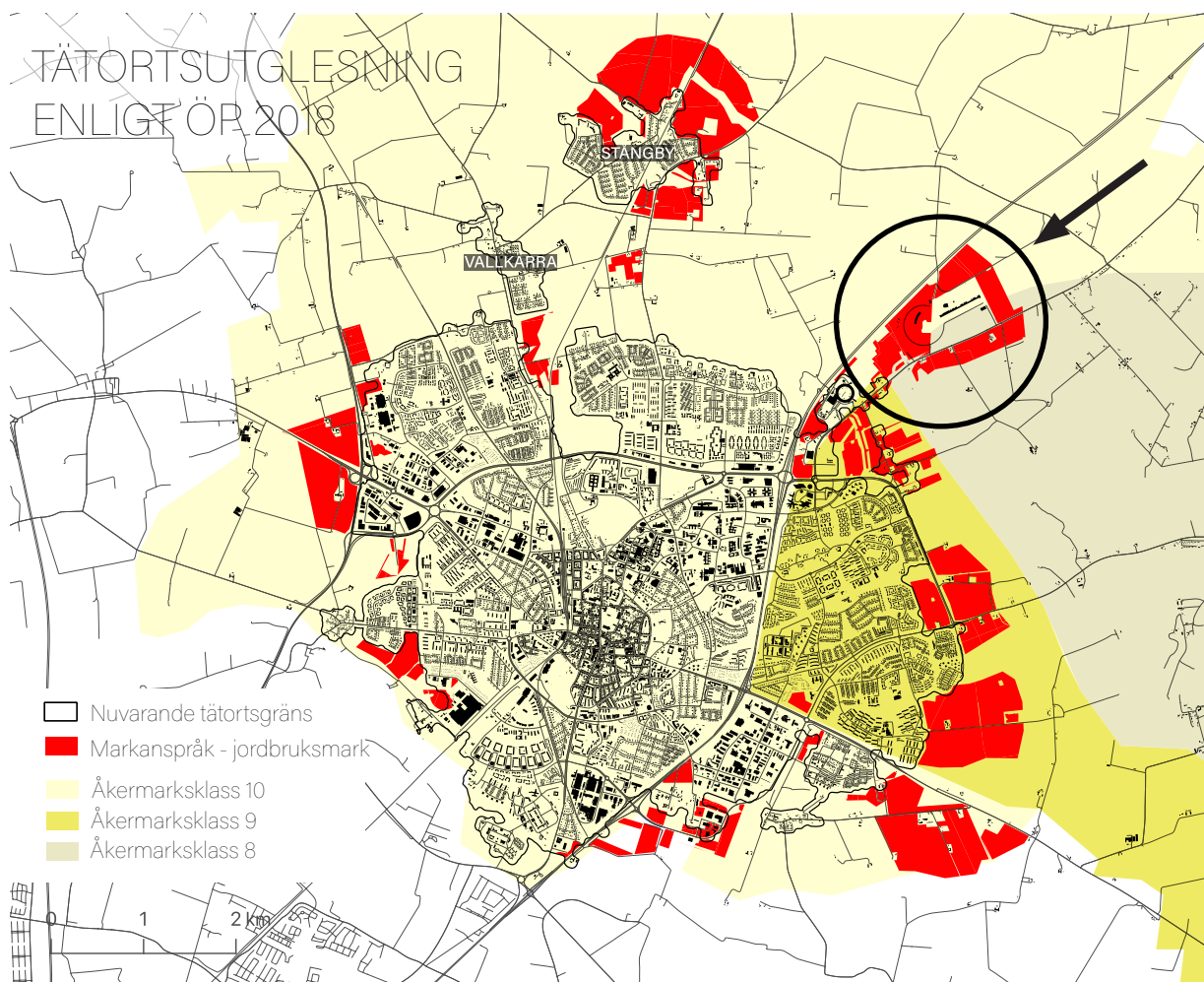


Figur 24: *Exploateringsområden i relation till kulturmiljöklassning*

De anspråk som riskerar att ske på åkermarken skapar också intressekonflikter gällande kulturmiljö. Norr om Stångby har kommunen klassificerat landskapsbilden som högvärdig, men här ser vi hur exploateringspotentialer markerats. Även sydost mot Stora Råby har utvecklingsområden markerats - här framgår av geodata från Lunds kommun att miljön har höga kulturhistoriska värden till följd av historiska lämningar, siktlinjer och äldre bystruktur (Lunds kommun, 2019c).

De utvecklingsområden som överlappar med kulturmiljön i centrum antas inte äventyra strukturernas existens, utan det förutsätts att exploateringen sker i mellanrummen av historiska byggnader/strukturer.

Trots att kommunen ökat detaljeringsgraden och skapat en egen indelning av kulturmiljö, frångås alltså skyddsvärdet av de förslag som ÖP 2018 tar fram. Hur mycket är då ett skydd värt? Här kan tolkas som att Lund skapar en prioritet och ett hierarkiurval av de intressen som finns inom kommunen och i detta läge läge kan konstateras att exploateringen väger mer än kulturmiljöns skyddsvärde.



Figur 25: Jordbruksmark som tas i anspråk enligt ÖP 2018

Den exploatering som föreslås i ÖP 2018 resulterar i att ca 640 hektar jordbruksmark tas i anspråk (rödmarkerade fält i Figur 25, 26, och 27) - en siffra som framkommit när digitaliserad data från ÖP 2018 korsas med geografiska kartläggningar av jordbruksmark från myndigheter (se bilaga 1). Samma siffra presenteras i ÖP 2018 (Lunds kommun, 2018b:38) men termen tätortsutglesning förekommer inte i sammanhanget. Det trots att tätortsutglesning definieras som ianspråkstagande av jungfrulig mark till förmån för exploatering. 640 hektar motsvarar 24 procent av Lund stads nuvarande storlek och med den tillväxten uppgår centralortens storlek till 3305 ha - en siffra som innefattas av föreslagen bebyggelse efter år 2040. Som tidigare kunnat konstateras tyder ÖP 2018 på att den mest intensiva utbyggnationen sker i Stångby, Brunnshög och öster om Linero där åkermarken är av hög klass. Inifrån- och ut-konceptet framgår tydligt när kartorna studeras då den nuvarande tätortsgränsen utmanas av de föreslagna exploateringsområdena.

Figur 25 tydliggör var de utpekade utvecklingsområdena överlappas med av Jordbruksverket klassad jordbruksmark¹. Vidare går det att se att där kommunen markerat befintligt verksamhetsområde i Brunnshög, skapas fortfarande ett utfall som signalerar att jordbruksmark tas i anspråk (markering med pil i Figur 25). Det handlar förmodligen om att

¹⁵ I Bilaga 1 tydliggörs ställningstaganden kring val av dataunderlag.

kommunens underlag skiljer sig från Jordbruksverkets. Där Jordbruksverket markerat att jordbruksmark finns, markerar Lunds kommun att verksamheter bedrivs och att marken inte längre ska klassas som åkermark. I detta fall går jag på Jordbruksverkets linje och låter det markanspråk som signaleras i den digitala analysen behållas för att belysa att geodata i första hand konstrueras av personer som valt att kategorisera de geografiska karaktärsdragen baserat på olika ställningstaganden, syften och frågeställningar.

En av de strategier kommunen redovisar i både ÖP 2010 och ÖP 2018 är att utveckling ska ske omkring kollektivtrafiknoder (Lunds kommun, 2010:18; Lunds kommun, 2018a:17) för att rättfärdiga exploateringen. Eftersom Lunds centralort är en kompakt stad är avstånden redan mycket korta och Skånetrafikens bussar har tätt mellan stoppen. Region Skåne har sedan mer än ett decennium tillbaka satsat på “stationsnära lägen”, vilket av Länsstyrelsen i Skåne är löst klassat som max en kilometer till en spårbunden trafiknod, men det konstateras också att ett avstånd under 600 m är eftersträfvansvärt (Länstyrelsen i Skåne, 2010: 12). För att testa hur markanspråken står sig gentemot dagens kollektivtrafik har betydande kollektivtrafiknoder sorterats ut baserat på antal avgångar och markerats med en distans av 1000 meter. Det visar att de kollektivtrafiknoder med stora bytesmöjligheter är förlagda centralt och att de flesta av exploateringsområdena på jordbruksmark inte ligger inom 1000 meters distans till dessa (Figur 26).

KOLLEKTIVTRAFIK I RELATION TILL EXPLOATERING PÅ JORDBRUKSMARK (1)

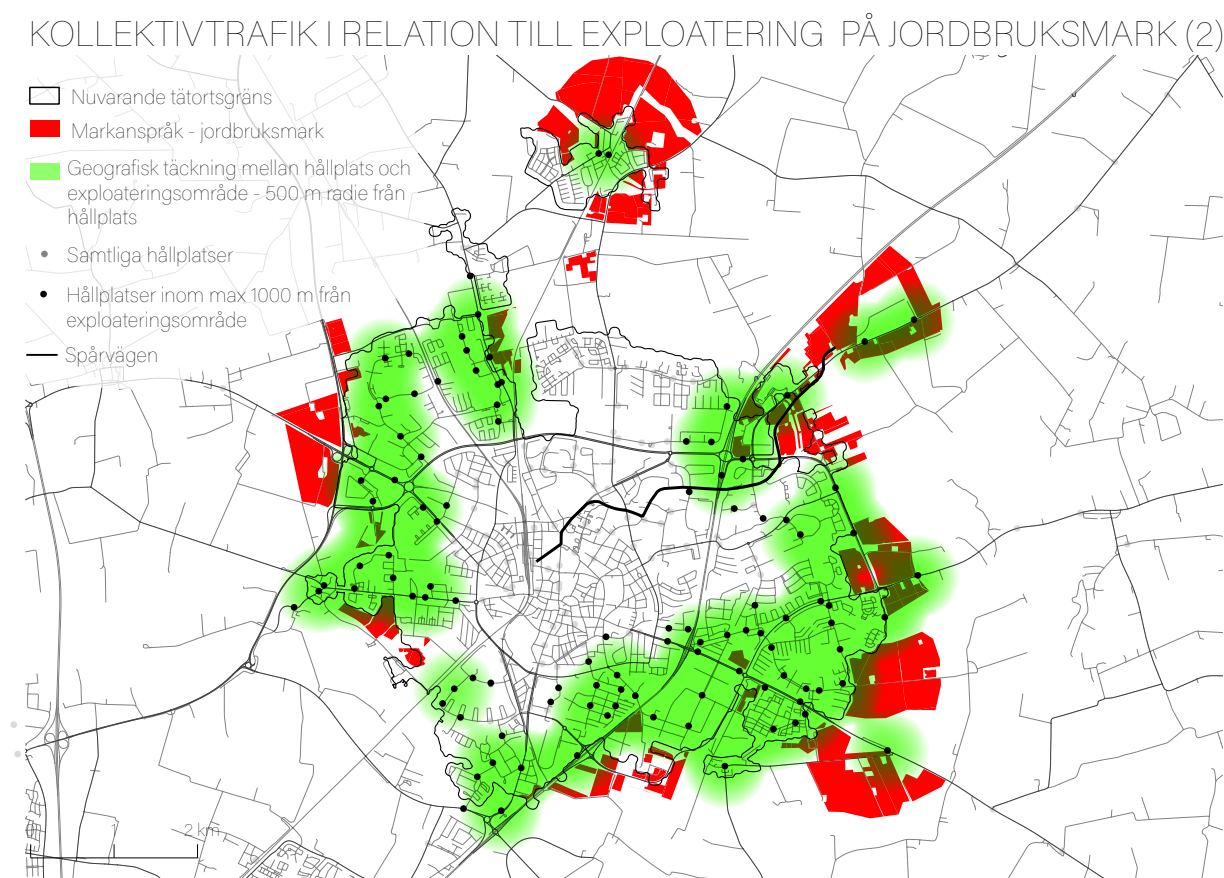


Figur 26: *Exploatering på jordbruksmark i relation till kollektivtrafiknoder i Lund centralort och Stångby.*

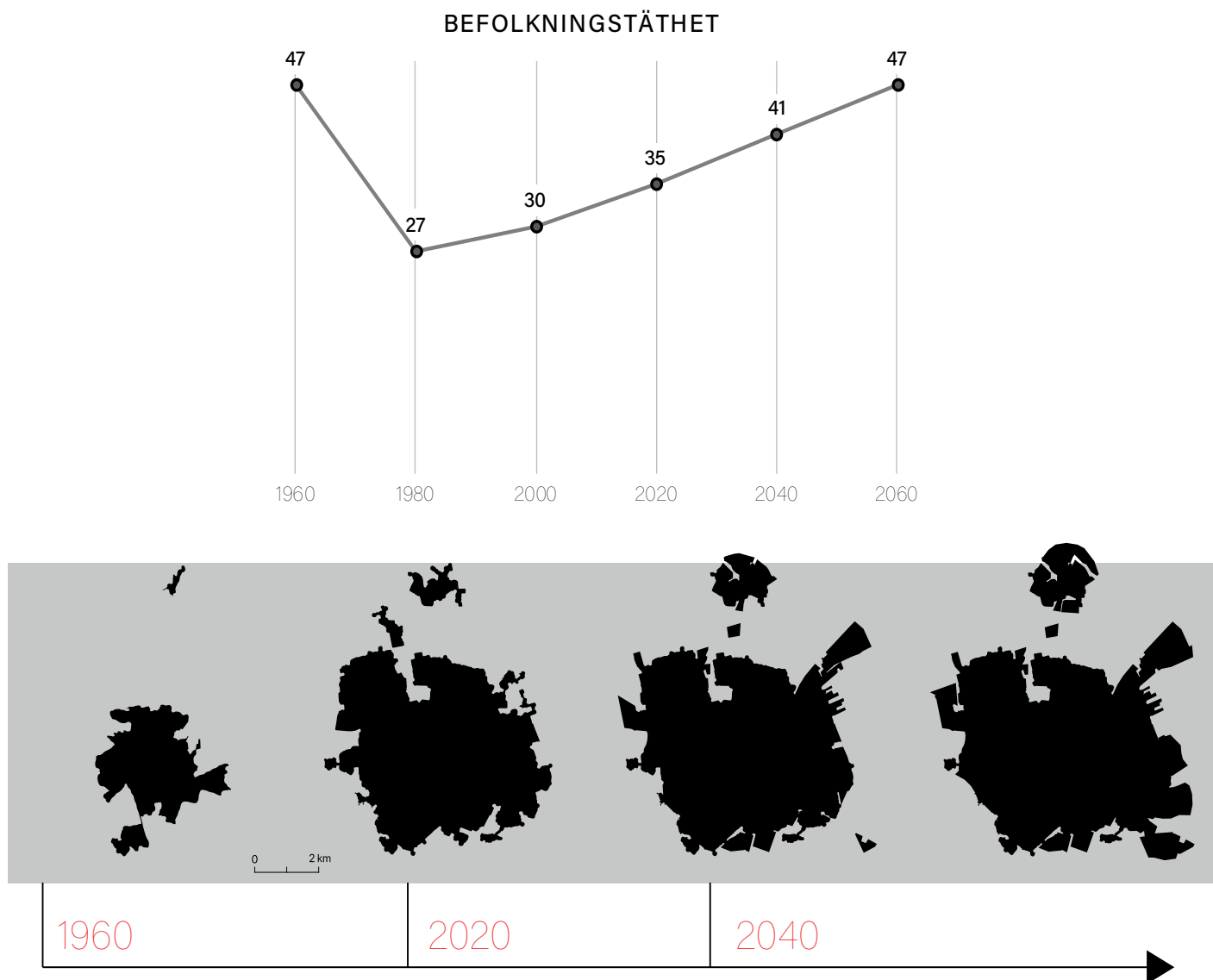
Därför undersöktes också hur närheten till samtliga hållplatser i Lund ser ut med en kortare distans på 500 meters radie (denna siffra med anledning av lägre bytesmöjligheter) och hur täckningen tangerar markanspråken på jordbruksmark (Figur 27).

Utifrån denna mycket grundläggande analys finns trots allt indikationer på att det kommer behöva kompletteras med kollektivtrafik för att nå ut till de nya områdena.

Spårvägen är en av de större satsningarna kommunen genomfört som ska förvalta de flöden som förväntas tillkomma vid utvecklingen av Brunnshög. Samtidigt kan, som uppmärksammades av Christiansen och Loftsgården (2011), en ökad tillgänglighet rättfärdiga nya exploateringsstillfällen.



Figur 27: *Exploatering på jordbruksmark i relation till samtliga hållplatser omkring Lund och Stångby.*



Figur 28: Centralortens eventuella urbredning och graf över förväntad befolkningstäthet i Lunds centralort utifrån kommunens egen prognos om en befolkningsökning på 1,3 % per år

Med den utveckling som ÖP 2018 redovisar kan den förväntade befolkningstätheten öka till de nivåer som kunde ses år 1960. Det innebär att kommunen bedriver förtätning utifrån vissa klassifikationer, men i jämförelse med jämbördiga tätorter i Europa är det fortfarande en låg siffra. Vad exploateringen på jordbruksmark kan ge för följd effekter på vidare utveckling kan endast spekuleras i, men det finns en risk att större markanspråk kan rättfärdigas härnäst. Samtidigt kan det bli aktuellt för kommunen att begränsa exploateringen ytterligare med anledning av de konsekvenser en inifrån- och ut-strategi kan leda till, exempelvis vad gäller ökade avstånd och offentliga kostnader. Figur 28 redovisar en progression byggd delvis på ett scenario. Siluetterna av Lund centralort med omnejd är baserade dels på historiska ortofoton från 1960 och den administrativa tätortsgrens Lund har idag. Dels på digitalisering av ÖP 2018 där den sista siluetten till höger saknar årtal eftersom det inte redovisas i översiktsplanen. Ett årtal valdes för att illustrera ett tänkbart scenario där de exploateringsområden som utmarkerats i ÖP 2018 med kategorin "Utbyggnad efter 2040" (Lunds kommun, 2018b:24) antas genomföras inom 20 år efter tidsperiodens slut. Detta för att kunna undersöka hur hög befolkningstätheten skulle kunna bli. Tabell 7 illustrerar vilka siffror som använts.

År	Befolkningmängd	Areal (ha)	Befolkningstäthet
1960	39568	834	47
1980	55130	2063	27
2000	73840	2458	30
2020	92069	2665	35
2040	122516	2965	41
2060	158265	3306	47

Tabell 7. Underlag för Figur 28 - Redovisning av befolkningens mängd baserad på en befolkningsökning på 1,3 % per år; arealer utifrån digitaliserad data; befolkningstäthet baserat på föregående.

DEL 3

REFLEKTION

8 RESULTAT

Syftet med uppsatsen var dels att undersöka vilka konsekvenser som kommer av att bedriva tätortsutglesning och dels att utvärdera om översiktsplanen är verksam som planeringsdokument när det gäller effektiv markanvändning ur långsiktigt perspektiv. Det förra anses ha uppfyllts, men det senare har inte kunnat genomföras med de metodval som tillämpats. Däremot kan det konstateras att vision och utfall har en tendens att gå isär och i Lunds fall handlar det om en vilja att växa som kommun och samtidigt bevara jordbruksmarken. Den rumsliga analysen har kunnat visa att Lunds kommun fram till 2040 har en utarbetad strategi för att minimera markanspråken - med undantag för Brunnshög och Stångby - men eftersom kommunen också inkluderar framtida exploateringsmöjligheter kan strategin ifrågasättas. De gränsdragningar som gjorts går drastiskt emot de bevarandeåtgärder av jordbruksmark som kommunen formulerat. Som lyftes fram under avsnitt 4.2.3 Drivkrafter (sida 29) är de vanligaste orsakerna till tätortsutglesning befolkningstillväxt och resekostnader, samt låga markpriser och ökade inkomster (Naturvårdsverket, 2015; Christiansen och Loftsgarden, 2011). Så länge kommuner vill växa befolkningsmässigt, vilket är önskvärt huvudsakligen av anledningen skatteunderlag, kommer orter expandera och så länge det är billigare att ta mark i anspråk i gränsområdena än i innerstaden kommer tätortsutglesning bedrivas. Med låga bränslekostnader kommer även bilen fortsätta användas och därmed finns en konstant efterfrågan på parkeringsplatser, bilvägar och möjligheten att bo längre bort fortsätta vara aktuell. Det har också kunnat konstateras att detaljplaneprocessen blir svårare att genomföra i tätare städer (SNF, 2006:37), något som kan orsaka att öppnare ytor i periferin väljs framför stadskärnor. De tendenserna går att urskilja i Lunds översiktsplan. Men de som kan begränsa tätortsutglesningen i Sverige är först och främst kommunerna (Naumann, S. et. al, 2018). Kommunerna har förutsättningar att agera förebyggande genom planmonopolet, vilket lär bli än mer angeläget i framtiden, framförallt med tanke på att styrning från nationellt håll lär tillkomma.

För Lunds del växer befolkningen och kommunens mål är att ytterligare öka befolkningstillväxten. I den vevan måste kommunen också tillgodose de nya medborgarnas behov utan att för den delen äventyra strategin om hållbarhet. Med tanke på att befolkningstätheten inte minskar med den befolkningsprognos och de utbyggnadsområden som översiktsplanerna innefattar, kan det klassas som att förtätning bedrivs i Lund. Detta baserat på att befolkningstätheten inte uppvisar tendenser på att minska. Som uppmärksammades i avsnitt 4.1 Förtätning (sida 23-25), är hög befolkningstäthet en av de faktorer som oftast inkluderas för att bestämma hur hög grad förtätning som en stad bedriver, vilket bland annat Elizabeth Burton (2000) och Litman (2015) formulerar.

Eftersom översiktsplanen agerat exempel i den här studien, då plandokumentet med sin övergripande skala omfattar ett helhetsperspektiv, har det varit angeläget att också märka dess potential. Utifrån textanalysen och vidare den rumsliga analysen har det visat sig att översiktsplanen är ett utpräglad politiskt dokument där kommunen visar upp sina visioner och i viss mån också marknadsför sig. Genom att tillämpa förtätning ska kommunen minimera

exploatering på jungfrulig mark, men som Länsstyrelsen poängterar har Lund inte bestämt sig för vad som är förtätning och vad som inte är det. Mellan raderna kan läsas att förtätning i det specifika fallet förmodligen definieras som att bygga tätt - gärna funktionsblandat och i kvartersstruktur - medan markfrågan ibland kan uppfattas som sekundär. Denna slutsats baseras på att framförallt verksamhetsområden inte tycks inkluderas inom ramen för förtätning, förutom att användas som mark för omvandling, även om verksamheterna i sig inte avvecklas.

Det ursprungliga syftet med översiktsplanen är att visa vilken riktning kommunen ska ta under nästkommande decennier, gällande mark- och vattenanvändning med fokus på utveckling och bevarande. När så kommunen beskriver sin strategi med säljande terminologi och diffusa ställningstaganden blir det svårt att se hur plandokumentet ter sig som styrmedel. Planen riskerar att inte vinna mark och auktoritet, då den är svårdefinierad utifrån givna definitioner av styrmedel - vilket framkommit vid flertalet tillfällen genom studien. Det konstateras alltså att översiktsplanen inte är ett vidare starkt styrmedel om ens ett styrmedel överhuvudtaget i dess nuvarande form, i relation till exempelvis lagstiftning. Däremot finns det potential för översiktsplanen att bli ett tydligare styrdokument - men då måste den säljande inriktningen skrotas. För som det ser ut nu tycks översiktsplanen nyttjas som en brunn för marknadsföring av kommunen, vilket är "branding" som i sin tur bedrivs i ett nuläge där kommuner konkurrerar med varandra i att attrahera nya invånare och investerare. Om översiktsplanen ska leva upp till sitt syfte är det angeläget att inkludera olika strategier, som alternativ för förändrade förutsättningar eftersom tidsperioden för dokumentet ofta rör sig om flera decennier. Det tycks naivt att köra på en linje, som dessutom inte kommuniceras i konkreta ordalag, för ett skede vars utfall är osäkert utan vidare alternativ. Men oavsett om översiktsplanen är dokumentet som ska påverka utvecklingen till en effektiv markanvändning eller någon annan akt, är det först politiken som sätter ramarna men frågan blir på vilken politisk nivå? Planmonopolet innebär att kommunen har bestämmanderätt på sin mark, utifrån ramar som är satta på högre nivå genom lagstiftning och kontrolleras av Länsstyrelsen i detaljplaneprocessen. Ett sådant exempel är strandskyddet som omöjliggör exploatering på kuststräckor. Ska exploatering på jordbruksmark helt uteslutas kan ett liknande skydd tänkas vara mest effektivt. En mjukare linje hade varit att inom översiktsplanen, eller i ett nytt plandokument som enbart är inriktat på effektiv markanvändning, sätta upp gränser vilka inte får överskridas som utvärderas kontinuerligt. Faran är att detta inte efterlevs som en anpassning till förändrade omständigheter - då kan enbart lagstiftning vara verksamt.

De konsekvenser av tätortsutglesning som forskningsöversikten presenterar är kritiska ur olika synpunkter - framförallt ur ett framtida perspektiv - och nästintill alla effekter har en långsam utveckling. Att bygga argument och ställningstaganden på dessa konsekvenser för att vidare skapa en förändrad syn på markanvändning kan vara svårt. Däremot förefaller de ekonomiska konsekvenserna kunna hanteras mer konkret eftersom parallellen mellan orsak och verkan blir tydligare att urskilja. Tätortsutglesning i Sverige kan argumenteras helt sakna underlag då internationella exempel visat att exploatering i perifera områden leder till att kommunerna "slösar pengar". För även om kommuner inte medvetet förmodas skapa glesa samhällen sker det

kontinuerligt och oreglerat, och därför kan styrmedel för att begränsa denna utveckling vara angeläget att instifta för att minimera de miljömässiga konsekvenserna. I det tomrum där politisk styrning av tätortsutglesning saknas kan däremot en medvetenhet i de ekonomiska konsekvenserna bidra till att kommunerna gör andra val.

Omgivna av bördig jordbruksmark och med stadsrum präglade av medeltida historia - Lunds situation är inte den enklaste när det kommer till fysisk utveckling och tillväxt. Men kommunen har ett gyllene utgångsläge med den kunskap som produceras i centralorten tack vare universitetet och har alla förutsättningar till att anta en evidensbaserad inställning i sitt planeringsarbete. Det finns en övertygelse inom evidensbaserad planeringsteori att forskning och praktik gemensamt ska forma optimala och motståndskraftiga miljöer, där metoder ur forskningsvärlden tillämpas i praktiken (Forsemalm och Johansson, 2019). För Lunds del kan det handla om att kommunen samverkar med forskare när långsiktiga strategier tas fram, vilka bygger på forskningsresultat och beräkningar framtagna ur vetenskapen. Som uppmärksammas i avsnitt 5.1.3 Policys kopplat till integrerad markanvändning (sida 37) rekommenderas att konkreta hållbarhetskriterier sätts upp, specifika för kommunen (State of Western Australian, 2003). Kontinuerlig övervakning och utvärdering genomförs för att se till så att de angivna målen följs - på alla förvaltningsnivåer (ibid.). Scenario- och riskanalyser kan fungera som utvärderingsmetodik, för exempelvis översiktsplanen, för att främja att nya kunskaper inkluderas i den långsiktiga planeringen och att kommunen har en beredskap för eventuella förändringsprocesser. Vidare rekommenderas att Lund på eget initiativ skapar kraftfulla styrningsmekanismer - policys vilka begränsar möjligheterna till att exploatera jungfrulig mark, grönområden, kulturmiljö eller dylikt - i avsaknad av nationella. Liksom policy-styrning i genomförandeprocessen för att bidra till att utvald inriktning i stadsutveckling följs på alla nivåer. På så vis kan kommunen gå i bräschen för innovativa planeringsstrategier och sätta standarden för effektiv markanvändning.

- Samarbete mellan verksamma inom praktiken liksom forskningsvärlden, med grund i lokalkännedom
- Regelbunden utvärdering, övervakning och granskning av planeringsstrategier
- Styrning i såväl förberedande- som genomförandeprocessen
- Organisera planeringen utifrån nyanserade forskningsresultat och inte antaganden
- Sätt upp tillväxtgränser - "hit men inte längre"- för att begränsa tätortsutglesning och ökade avstånd
- Transparens i förarbete och vad som lett fram till de ställningstaganden som gjorts
- Byggande av alternativa utvecklingsscenarier baserade på riskanalyser
- Kartläggning av hierarkier som kan skapa intressekonflikter och ställningstaganden kring detta

Mycket av ovan förutsätts redan vara inkorporerat i kommunens planeringsarbete, men eftersom översiktsplanen inte föranleds av en redovisning av förarbete och konsekvensanalyser är det oklart.

9 DISKUSSION OCH SLUTSATS

Det är inte en sällsynt spaning att anta att klimatfrågan är en av vår tids mer påtagliga diskurser och att det kan klassas som en utvecklingsriktning inom den svenska planeringskulturen där viljan att motverka ytterligare påverkan på miljö och klimat finns. Inom den trenden kan dock markfrågan tidvis glömmas bort, men när den väl lyfts betingas förtätning som ett alternativ vilket kan bidra till att både minska exploateringen av jungfrulig mark - vilket innebär att sårbar mark inte hotas av förstörelse - och utsläpp. Dock har Sverige en tradition av att expandera städer utåt, trots att befolkningstätheten är mycket låg jämfört med andra länder - en tradition som kan vara svår att justera (Boverket, 2019b). Denna typ av utglesning av städer är som struktur inte unik för Sverige - det pågår i de flesta västerländska länder och drivs av flera olika faktorer. Bland annat lägre markpriser, individuella livsstilsval relaterat till välstånd, och efterfrågan på bostäder där det blir enklare för aktörer att ta ny mark i anspråk än att behöva pussla i redan exploaterad miljö. Däremot tyder studier - applicerade på internationella fall - på att jungfrulig exploatering, tätortsutglesning, blir mer kostsamt för kommunerna att bedriva än förtätning över tid. Situationen kan vara densamma i Sverige, men i brist på genomförda studier av denna process går det inte att till hundra procent fastställa. Att trycka på ekonomiska faktorer är angeläget eftersom stadsplanering styrs av resurser, och genom att bidra med forskning på just offentliga utgifter kan utvecklingen av Sveriges städer påverkas. Denna forskning kan då agera som informativt styrmedel i brist på administrativa.

Idag finns inget administrativt styrmedel i Sverige vilket syftar till att begränsa tätortsutglesning, till skillnad från en del andra länder i Europa. Styrmedel är en betydande faktor när det gäller förändring, och de olika typerna av styrmedel är mer eller mindre effektiva på att skapa just förändring. Det framgår av studien att ett av kommunernas mest verksamma dokument, översiktsplanen - vilken ska fungerande vägledande angående markanvändning - inte är tvingande. Huruvida detta påverkar planeringen negativt går ej att fastställa av den här studiens undersökning, men det kan spekuleras i att syftet med översiktsplanen som styrande i markanvändningsfrågor förlorar tyngd och i vissa fall relevans. Följden av att innehållet inte är tvingande, utan endast vägledande, kan vara orsaken till att översiktsplanen blir högst visionär. I dagsläget tycks även de administrativa styrmedlen - exempelvis MB 3:4 - luddiga och det är inte helt ovanligt att de tolkas fel och därför blir Länsstyrelsens roll avgörande. Samtidigt är det angeläget att bearbeta de lagar, praxis och rekommendationer som Länsstyrelsen utgår ifrån för att kommunicera önskad riktning, om inte kommunerna själva ska ta egna initiativ. Styrning gällande exploatering av jordbruksmark bör ske från nationell instans för att få legitimitet, parallellt som inriktningen på översiktsplanen kan kompletteras.

Utvärdering av översiktsplanen sker kontinuerligt i kommuner och uppdateringar av rådande översiktsplan sker tidvis. Inom teorin kring evidensbaserad planering uppmärksammas vikten av utvärdering, men där finns ingången att forskningen ska ha en självklar roll och influera planeringen - och här finns en potential för kommunerna. Transparens och självkritik måste ligga

nära till hands och att exponera felsteg är essentiellt för att kunna lära av och korrigera misstag. Viktigast av allt är att inte basera strategier på antaganden, utan att ha forskningsorienterad metodik i ryggen som resulterar i exempelvis beräkningar och scenarioanalyser. Lokalt förankrad kunskap, professionella erfarenheter och forskning kan i samverkan orientera den kommunala översiktsplaneringen till att uppnå resilienta förhållanden. Som gick att läsa i avsnitt 5.1.3 Policies kopplat till integrerad markanvändning (sida 37), handlar det också om att politiken måste vara konsekvent på alla förvaltningsnivåer och att regelbunden granskning genomförs för att angivna mål inte ska frångås (State of Western Australia, 2003:70). Det kräver i sin tur politisk samverkan, då mandatperioden på fyra år kan begränsa den långsiktiga tidsaspekten i planering.

I granskningen av Lunds översiktsplaner (Lunds kommun, 2010; Lunds kommun 2018a; 2018b) uppkommer återigen frågan kring vad för styrmedel översiktsplanen är. Är det administrativt eftersom det enligt lag måste finnas en gällande översiktsplan i varje kommun, även om innehållet inte är juridiskt bindande? Och just av den anledningen, är det egentligen så att översiktsplanen kan tolkas som ett informativt styrmedel? Är översiktsplanen både och? Eller varken eller? Naturvårdsverket har ifrågasatt om översiktsplanen överhuvudtaget är ett styrmedel (2015:16), vilket skulle kunna innebära att dokumentet saknar auktoritet. Att översiktsplanens innehåll kan frångås, skulle innebära att översiktsplanen - vilken trots allt är en stor apparat och tar mycket resurser från kommunen - inte får det anseende som den borde ha som planeringsunderlag. När allt kommer omkring är översiktsplanen det enhälligt mest övergripande strategidokumentet för fysisk planering som kommunen har att röra sig med, och det är inom detta dokument ett framtidsperspektiv bereds. Därmed är plandokumentet i sin rätta form en del av ett långsiktig planeringsperspektiv - det sträcker sig alltsomoftast över ca en tjugooårsperiod - men inte förrän tidsperioden har passerat kan det utvärderas om planen följts.

Sammanfattningsvis har studien genomgående lyft fram konsekvenser av kontinuerlig tätortsutglesning, framförallt relaterat till hantering av jordbruksmark. Det har tydliggjorts att tätortsutglesning står för ett av de mest allvarliga hoten gentemot Europas landskap (EEA, 2006), bland annat genom att förstöra markkemiska processer och skapa irreversibla förlopp (Naumann, S., et. al. 2018; EEA, 2010). Därtill tycks det öka de offentliga utgifterna för exploatering (Trubka et al., 2010; Litman, 1997;2012a;2012b;2015). Vidare har drivkrafter för tätortsutglesning kartlagts där befolkningstillväxt, planeringskultur, ekonomisk tillväxt och detaljplaneprocessen står som exempel på orsaker (Christiansen och Loftsgarden, 2011; Carlsson, K., et. al, 2015; SNF, 2006; Naumann, S., et. al, 2018). Ytterligare bidrag till ämnet har kommit i form av att belysa i vilka sammanhang tätortsutglesning anträffas genom att kartlägga betydande omgivningsfaktorer - det har blivit tydligt att det inte är ett simpelt problem att bryta ner och studera. Omgivningsfaktorerna som lyftes fram hade kunnat listas i oändlighet, varför ett urval gjordes där målet var att visa en variation av olika kontexter där tätortsutglesning har betydande effekter. Därutöver belystes faktorer som behöver förhållas till, såsom juridik och nationella mål, vilket kan vara aktuellt att ta hänsyn till vid djupare forskningsstudier.

Det är uppenbart att tätortsutglesning för med sig otaliga samhällsliga konsekvenser

och ett urval av dessa framgår av uppsatsen. Därmed har studien delvis uppnått sitt syfte utifrån premissen att frågeställningen besvarats, även om denna formulerats tämligen omfattande. De ekonomiska konsekvenserna är ökade offentliga anläggningskostnader i form av allmän service och de strukturella konsekvenserna är framförallt ökade avstånd och extensiv markanvändning.

I det specifika fall där Lund undersöks framkommer det av analyserna att kommunen, förutsatt att utvecklingen blir som översiktsplanerna förutser, växer mer befolkningsmässigt än fysiskt. Det innebär i sig utifrån en del definitioner att förtätning bedrivs. Däremot syns processer av tätortsutglesning i samband med utvecklingen av centralorten i framförallt ÖP 2018, vilket kommunen varken medger eller dementerar.

9.1 DISKUSSION AV METODVAL

Jag valde att fokusera del ett av studien på vad forskningen förmedlar då tätortsutglesning, till skillnad från förtätning, inte är något man skryter om - det sker på sätt och vis i skymundan och i vissa fall förklätt till något helt annat. Forskningen kan då bidra med ett demonstrerande förhållningssätt. Men för att studera vad forskningen för fram krävdes ett omfattande arbete av inläsning som krävde tid och till viss del tog tid från andra analyser som hade kunnat vara inkluderade. Vidare har materialet styrt vilka slutsatser som kan dras från litteraturstudien, som alltid i litteraturstudier. Eftersom både nationella myndighetsrapporter och studier från internationella institutioner och organisationer har inkluderats, samtidigt som avhandlingar från diverse universitet innefattas i studien, anses en god nyansering uppnått.

I den andra delen av uppsatsen undersöktes hur tätortsutglesning hanteras i mer praktiska perspektiv med fokus på översiktsplanering och strategi. Det går inte att fastställa huruvida översiktsplanen resulterar i effektiv markanvändning eller ej, eftersom metoden och tillvägagångssätten är bristfällig gällande att svara på frågeställningen *“Vilka förutsättningar har den kommunala översiktsplaneringen att begränsa tätortsutglesning och verka för effektiv markanvändning ur ett långsiktigt perspektiv?”*. För att kunna svara på hur översiktsplanen hanterat ett långsiktigt planeringsperspektiv hade flera komparativa analyser behövt genomföras. Bland annat hade historiska analyser kunnat vara passande för att studera progressioner. En lämplig historisk analys som hade kommit väl till pass, är att jämföra tidigare översiktsplaner med den faktiska exploateringen som genomförts. En sådan komparativ analys hade kunnat te sig som följande: Digitalisera data från historiska flygfoton och jämför de olika årtalen med varandra. Vad har kommunen fokuserat på att bygga genom åren? Infrastruktur, bostadsbebyggelse, verksamhet- och arbetsplatsområden osv. Därefter hänvisas till översiktsplanerna och det undersöks om den utveckling som skett stämmer överens med det som beskrivs i översiktsplanerna. Felet som gjordes i den här studien var att spekulera om framtiden med endast nyligen fastställda översiktsplanerna som källa. Därmed baseras analyserna på dokument som inte kan vägas mot fysiska strukturer ännu och frågan om huruvida översiktsplanen är betydande för effektiv markanvändning i det långa loppet kan inte få ett tydligt svar, eftersom det långa loppet olyckligtvis inte studerades. Denna insikt slog mig alldeles för sent i processen när tid saknades för att påbörja

och slutföra det omfattande arbete som digitalisering av historiskt material innefattar. Samtidigt blev det tydligt att de slutsatser som kunnat dras åtminstone kan ge indikationer på tendenser.

Tidigt i processen av att genomföra den här studien övervägdes att utföra intervjuer med verksamma inom Lunds kommun som på olika vis är involverade i översiktsplaneringen. I startskedet hade jag kontakt med ett antal tjänstemän i kommunen såväl som politiker, men av anledningar ej kända för mig kunde inte intervjuerna verkställas. Det var mycket olyckligt då jag anser att en intervjustudie hade varit mycket passande för att inbegripa röster från praktiken då studien hade för avsikt att bidra med både teoretiska och praktiska förhållningssätt till ämnet "tätortsutglesning".

Avsikten med att uppmärksamma systematiska fel som ovan handlar framförallt om att bidra till att öka värdet på forskning med "misslyckade" resultat. Det finns ett syfte i att påvisa att en del metoder är mindre verksamma än andra och att testa sig fram och göra misstag är ett lika stort bidrag till forskningen som att endast presentera "lyckade" och nydanande resultat. I det här fallet var metodvalen inte de bästa för att svara till frågeställningen, men studien i sig är inte obefogad för det - tvärtom bidrar den med att belysa att andra metoder än de som tillämpats kan vara mer fördelaktiga om samma undersökning genomförs igen. Att endast lyfta fram resultat som bekräftar den ursprungliga tesen och inte uppmärksamma misslyckanden är problematiskt då risken för konfirmeringsbias ökar. Konfirmeringsbias innebär att forskaren redan har en bestämd uppfattning och omedvetet utgår från den för att legitimera sin forskning. Det kan få följeffekter som att negativa resultat aldrig uppvisas, eller "bristfällig" forskning aldrig kommer fram, vilket i sin tur kan resultera i att samma undersökning genomförs upprepade gånger men av olika forskare. Genom att visa att just den här metoden inte passar till den här frågeställningen, kan nästkommande aktör utesluta den specifika metoden och därmed inte upprepa eventuella misstag. På så vis går forskningen framåt istället för att stå och stampa på samma ställe.

9.2 DISKUSSION AV TEORIVAL

Evidensbaserad planering och -landskapsarkitektur fängade mitt intresse eftersom jag under studietiden ställt mig frågande kring hur teori ska tillämpas i praktiska sammanhang och inte upplevt att denna problematik adresserats i särskilt stor utsträckning. Landskapsarkitektprogrammet är en tvärvetenskaplig utbildning som leder till en yrkesexamen vilket gör att studenterna konstant rör sig mellan praktik och forskning, men trots det finner jag personligen att forskningsresultat inte innefattas när det väl kommer till utförande. Ställningstaganden sker snarare på måfå, magkänsla eller baserat på antaganden, vilket jag upplevt som smått obetänksamt. Däremot är det inte fel att ställa sig frågande till om forskning alla gånger ska ha en given plats i praktiska utföranden. Det är inte heller säkert att resultat från vetenskapligt håll ger effekt, vilket bland annat kunskaper kring klimatförändringar visat exempel på. Trots konstant matning av nya rön och forskningsresultat inom klimatforskningen kan nog många uppleva att "det görs för lite", vilket hänvisas till politiska utmaningar i prioritering och intressekonflikter. För även om det kan finnas vilja så saknas ramverk, då tillväxtidealen

dominerar och inte sällan blir det en fråga kring hur mycket politiken är redo att "offra" för att ställa om. Inom den realiteten är det svårt att se att evidensbaserad planering/stadsutveckling skulle revolutionera planeringssektorn eller ens ha en chans om det inte först skapas utrymme från politiskt håll. Men då politiken navigeras av marknadsekonomiska normer där utbud och efterfrågan kontrollerar sakförhållandet lär ett eventuellt försök till omställning ske genom att behandla fakta som en vara - vilket kanske inte är helt fel alla gånger. Som exempelvis "klimatsmart upphandling" vilket belystes av Regeringen i Prop. 2019/20:65 och uppmärksammades i avsnitt 5.2.5 Klimatpolitiska mål. Samtidigt finns det anledning att lämna tillväxtorienteringen i samhället bakom sig - en åsikt som hörs alltmer - med anledning av att beslut som tas inte beaktar att den verklighet som konstruerats inte är konstant utan snarare högst oförutsägbar, rent ekonomiskt. Om det förhållningssätt som syns idag fortsätter dominera dagordningen, där investeringar sker enligt högsta möjliga avkastning på kortast möjliga tid, är det ganska otänkbart och förmodligen mycket naivt att tro att evidens har en given plats i påverkansprocesser. Åtminstone om fakta tilldelas en motsatt position till ovanstående, vilket hade varit förödande.

10 VIDARE FORSKNING

Den här studien går bland annat in på de ekonomiska faktorer som tycks öka de offentliga kostnaderna vid tätortsutglesning. Upprepade gånger har det i uppsatsen uttryckts att det saknas nationella studier som bekräftar om så är fallet i Sverige - eller inte. Den typen av undersökningar är högst aktuella och bör aktualiseras snarast för att ge mer underlag till att begränsa kommuners markanspråk för framtida generationers trygghet i tillhandahållande av resurser. Det är också angeläget att utvärdera hur den urbana diskursen påverkar ett stad och land-förhållande. Inom diskussioner kring förtätning ingår ofta att strategier kopplade till förtätning skapar en upphöjd status av "staden" och i samma stund minskar prioriteringen av landsbygden. Förhållanden mellan landsbygder och städer är livsviktiga och en balans av resurser är nödvändig för att minska riskerna för bland annat polarisering. I dikotomin förtätning och tätortsutglesning kan det vara intressant att se hur denna påverkar landsbygders förutsättningar att existera på samma villkor som städer.

Ett annat ämne som inte ingår i studien men som relaterar till den är hur förtätning ska gå till. Som nämnts här och i många skildringar tidigare finns exempel på där förtätning systematiskt genomförs på gröna ytor, offentliga miljöer generellt och på bekostnad av lägre inkomstgrupper. Förtätning har i vissa fall visat sig öka både markpriser och boendekostnader, samt spå på gentrifiering. Hur man ska komma ifrån den utvecklingen rent konkret är grundläggande och kan vara ett fall för vidare forskning.

REFERENSER

PUBLIKATIONER

Ahern, J. (1999). "Spatial Concepts, Planning Strategies, and Future Scenarios: A Framework Method for Integrating Landscape Ecology and Landscape Planning," J. M. Klopatek et al. (red.), *Landscape Ecological Analysis*. Springer-Verlag New York, Inc: 175–201. https://doi.org/10.1007/978-1-4612-0529-6_10.

Ahlberg, N. (1998). *Stadens mönster – de historiska kartorna berättar*. Borås: Riksantikvarieämbetet.

Arbury, J. (2005). "From Urban Sprawl to Compact City – An analysis of urban growth management in Auckland". *University of Auckland*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.631.3676ochrep=rep1ochtype=pdf>

Berglund, K. (2008). "Plan för byggd miljö - förr och nu". *Bebyggelsehistorisk tidskrift*. Red. Ulf Jansson och Bo Lundström. (55): 72-87. http://media.bebyggelsehistoria.org/pdf/BHT55_2008.pdf

Bertaud, A., och Richardson, H. W. (2004). "Transit and density: Atlanta, the United States and western Europe". *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*. London: Ashgate, 293-310.

Bertaud, A. (2003). "Clearing the air in Atlanta: Transit and smart growth or conventional economics?". *Journal of Urban Economics*. (54): 379-400. 10.1016/S0094-1190(03)00082-2.

Björklund, J. och Helmfrid, H. (2010). *Klimatsmart lantbruk - stor- eller småskaligt?*. Uppsala: Centrum för uthålligt Lantbruk (CUL), SLU.

Boverket. (2020). *Översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> [2020-08-24]

Boverket. (2019a). *Urbanisering*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/flyttningar/urbanisering/> [2020-02-25]

Boverket. (2019b). *Kommunens verktyg*. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/atta-fram-riktlinjer/kommunens-verktyg/> [2020-03-18]

Boverket. (2017). *Olika utvecklingsalternativ*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/kommunexempel/halmstad/utvecklingsalternativ/> [2020-01-14]

Brown, D. Robert och Corry, C. Robert. (2011). "Evidence-based planning landscape architecture: The maturing of a profession". *Landscape and Urban Planning, Landscape and Urban Planning at 100*, 100(4): 327–329. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.01.017>.

Burton, E. (2000). "The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis". *Urban Studies*. 37(11): 1969-2001.

Boyko, C. T., & Cooper, R. (2011). "Clarifying and re-conceptualising density." *Progress in Planning*, 76(1), 1-61.

Carlgren, F. (2019). "Sverige i välståndsligan". *Ekonomifakta*. <https://www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/tillvaxt/sverige-i-valstandsligan/> [2020-02-24]

Carlsson, K., Berglund, L., Ericsson, E., Kyllingstad, H., Pädam, S., Tornberg, P. (2015). "Styrning av bebyggelseutvecklingen – Förtätning och utglesning". *Underlagsrapport till fokusområdet hållbara städer inom fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. ISBN 978-91-620-6670-3. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6670-3.pdf?pid=16475>

Christiansen, P., & Loftsgarden, T. (2011). "Drivers behind urban sprawl in Europe". *TØI report*, 1136, 2011.

Cinyabuguma, M. och McConnell, V. (2013). "Urban Growth Externalities and Neighborhood Incentives: Another Cause of Urban Sprawl?*" *Journal of Regional Science* 53(2): 332–48. <https://doi.org/10.1111/jors.12008>.

- Colding, J. (2011). "The role of ecosystem services in contemporary urban planning". J. Niemelä, (red.), *Urban Ecology: Patterns, processes and applications*, Oxford University Press, Oxford, UK: 228-237.
- Cox, W. (2011). "Smart Growth (Livability), Air Pollution and Public Health". *New Geography* <https://www.newgeography.com/content/002462-smart-growth-livability-air-pollution-and-public-health>. [2020-02-12]
- Emmelin, L., Fredman, P., Lisberg Jensen, E., Sandell, K. (2010). *Planera för friluftsliv - natur, samhälle och upplevelser*. TRT, Estland: Carlssons: 253-313
- Eriksson, C. (2018a). "Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv – Sårbarheter och lösningar för ökad resiliens". *SLU Future Food Reports* 1. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, SLU Framtidens lantbruk. Projektperiod 2015-2018. https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/fu-food/forskning/rapporter/ff-reports-1_eriksson_livsmedelsproduktion-ur-ett-beredskapsperspektiv.pdf
- Eriksson, C. (2018b). "Buller i omgivningsmiljö". *Människors hälsa i växande städer*. Sverige: Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling: 21-26
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 4:1. Vällingby: Norstedts
- Europaportalen. (2019). *Lissabonstrategin | EU-mål 2000-2010*. <https://www.europaportalen.se/tema/lissabonstrategin>
- European Environment Agency. (2010). "Land Use". *The European Environment - State and Outlook 2010*. SOER 2010 Thematic Assessment. <https://www.eea.europa.eu/soer/2010/europe/land-use>.
- European Environment Agency. (2006). "Urban Sprawl in Europe - The Ignored Challenge." *EEA Report*, No 10/2006. ISSN 1725-9177.
- European Spallation Source. (u.d.). *European Spallation Source*. <https://europeanspallationsource.se/about> [2020-02-19]
- Ewing, R. (1997). "Is Los Angeles-Style Sprawl Desirable?" *Journal of the American Planning Association* 63(1): 107–26. <https://doi.org/10.1080/01944369708975728>.
- Forsemalm, J. och Johansson, M. (2019). "Att arbeta innovativt med evidens i hållbar stadsutveckling." *INNOVATION OCH STADSUTVECKLING: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*. Red. Algehed, J., Eneqvist, E., Jensen, C., Löf, L. 2019: 125-136. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ri:diva-39911>.
- Försvarsberedningen. (2017). *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. DS. 2017:66. Sverige: Försvarsdepartementet
- Gruzieva, O. och Pershagen, G. (2018). "Luftföroreningar". *Människors hälsa i växande städer*. Sverige: Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling: 11- 18
- Gäre, S. och Lyckhage, G. (2015). "Beredskap i kris - Om livsmedelsstrategi och försörjning". *Civilförsvarsförbundet, Svenska Blå Stjärnan*. Civil AB. Lenanders Grafiska AB.
- Haaland, C. och Konijnendijk van den Bosch, C. (2015). "Challenges and Strategies for Urban Green-Space Planning in Cities Undergoing Densification: A Review." *Urban Forestry and Urban Greening* 14(4): 760–71. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2015.07.009>.
- Hagson, A. (2003). *Effekter av externetablerad handel, särskilt dagligvaruhandel, på trafikarbete och miljö - En kunskapsöversikt*. <https://research.chalmers.se/en/publication/90385>.
- Heywood, I., Cornelius, S., Carver, S. (2011). *Introduction to Geographical Information Systems*. Harlow: Prentice Hall (4).
- Hofstad, H. (2013). "Planning Models in Sweden and Norway: Nuancing the Picture." *Scandinavian Political Studies*. 36(3): 270–292. doi:10.1111/1467-9477.12006
- Hortas-Rico, M. och Solé-Ollé, A. (2010). "Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities." *Urban Studies*. 47(7): 1513–40. <https://doi.org/10.1177/0042098009353620>.
- Jabareen, Y. R. (2006). "Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts." *Journal of Planning Education and Research*. 26(1): 38–52. doi:10.1177/0739456X05285119.

- Jansson, M. (2014). "Green Space in Compact Cities: The Benefits and Values of Urban Ecosystem Services in Planning." *The Nordic Journal of Architectural Research*. 26 (2): 139–160.
- Jansson, M. (2008). "Kommunala lekplatser i tider av förändring: en undersökning av utbud och förvaltning av lekplatser i 23 svenska kommuner". *LTJ rapportserie* 2008:9, Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Jenks, M. (2009). *Dimensions of the Sustainable City*, 2. Dordrecht: Springer.
- Jenks, M., Burton, E., Williams, K. (2000). "Achieving sustainable urban form: conclusions". *Achieving Sustainable Urban Form*: 347-355.
- Jordbruksverket. (2020a). *Bidrag till FOU-projekt för ökad ekologisk produktion och konsumtion 2019-2020*. <https://jordbruksverket.se/stod/tillfalliga-stod-och-utlysningar/bidrag-till-fou-projekt-for-okad-ekologisk-produktion-och-konsumtion-2019-och-2020> [2020-08-09]
- Jordbruksverket. (2020b). *Ersättningar för ekologisk produktion och omställning till ekologisk produktion 2020*. <https://jordbruksverket.se/stod/landbruk-skogsbruk-och-tradgard/jordbruksmark/ekologisk-produktion-och-omstallning-till-ekologisk-produktion> [2020-08-09]
- Jordbruksverket (2018a). *Export och import av livsmedel*. <http://www.jordbruksverket.se/statistik/statistikomr/utrikeshandel/basfaktaomsverigeshandelmedlivsmedel.4.116e9b9d159b31e6cb943e47.html>. [2019-11-15]
- Jordbruksverket. (2018b). *Jordbruksmarkens värden – ett miljömålsrådsprojekt*. Dnr 4.1.17-07429/2018
- Jordbruksverket. (2017). *Exploaterad jordbruksmark 2011-2015*. Rapport 2017:5. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c8440272a4a0/1528447797593/Exploatering%20av%20jordbruksmark%202011-2015.pdf>
- Jordbruksverket. (2013). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. Rapport 2013:35.
- Jordbruksverket. (1998). *Livsmedelsberedskap*. Jönköping: Jordbruksverket.
- Kenworthy, J. och Laube, F. (1999). "Patterns of Automobile Dependence in Cities: An International Overview of Key Physical and Economic Dimensions with Some Implications for Urban Policy." *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 33(7-8): 691–723. https://econpapers.repec.org/article/eeet-ransa/v_3a33_3ay_3a1999_3ai_3a7-8_3ap_3a691-723.htm
- Klug, S. och Hayashi, Y. (2012). "Urban Sprawl and Local Infrastructure in Japan and Germany." *Journal of Infrastructure Systems*. 18(4): 232–41. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000101](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000101).
- Konkurrensverket. (2015). *Byggbar mark? En nyckel-resurs vid byggande*. Konkurrensverkets rapportserie, 2015:5. http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2015-5.pdf
- Krizek, K., Forsyth, A., Slotterback, C. (2009). "Is There a Role for Evidence-Based Practice in Urban Planning and Policy?" *Planning Theory och Practice*. (10). <https://doi.org/10.1080/14649350903417241>.
- Kylin, M. och Bodelius, S. (2015). *Riktlinjer för lek? Svenska kommuners arbete med planering av platser för barn*. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 2015:21, Alnarp: Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgård- och växtproduktionsvetenskap. ISBN 978-91-576-8911-5
- Lantbrukarnas Riksförbund. (2018). *Importen av livsmedel fortsätter öka*. <https://www.lrf.se/mitt-lrf/nyheter/riks/2018/07/importen-av-livsmedel-fortsatter-oka/> [2019-11-15].
- Laval, S. och Åkerblom, P. (2014). *Hur kan noll kvadrat kallas tillräckligt stort? Ur Skolan och förskolans utemiljöer – kunskap och inspiration till stöd vid planering av barns utemiljö*. Laval (red) ISBN 978-91-637-6243-7
- Liljewall. (u.d). *Evidensbaserad Stadsutveckling - Liljewall Arkitekter*. <https://www.liljewall.se/evidens-baserad-stadsutveckling> [2019-12-19]
- Litman, T. (2015). "Analysis of Public Policies That Unintentionally Encourage and Subsidize Urban Sprawl", *Victoria Transport Policy Institute*, Supporting paper commissioned by LSE Cities at the London School of Economics and Political Science, on behalf of the Global Commission on the Economy and Climate (www.newclimateeconomy.net) for the New Climate Economy Cities Program.

- Litman, T. (2012a). "Smart Growth Reforms: Changing Planning, Regulatory and Fiscal Practices to Support More Efficient Land Use." *Victoria Transport Policy Institute*
- Litman, T. (2012b). "Understanding Smart Growth Savings: What We Know About Public Infrastructure and Service Cost Savings, And How They are Misrepresented By Critics." *Victoria Transport Policy Institute*
- Litman, T. (1997). "Full Cost Accounting of Urban Transportation: Implications and Tools." *Cities, Transport: Counting the Costs*. 14(3): 169–74. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(97\)00057-7](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(97)00057-7).
- Ljungberg, C., Modig, K., Neergaard, K., Smidfelt Rosqvist, L. (2004). "Effekter av externa och halvexterna affärsetableringar - litteraturstudie och kartläggning". Trivector rapport 2004:18. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1363974/FULLTEXT01.pdf>
- Lunds kommun. (2020). "Detaljplaner". Spårväg Lund C-ESS. <https://sparvaglund.se/>
- Lunds kommun. (2019a). *Student*. <https://www.lund.se/student/> [2020-02-19]
- Lunds kommun. (2019b). "Stora Råby - Bevaringssynpunkter". *Bevarandeprogram*. http://bevaringsprogram.lund.se/wiki/bevaringsprogram/index.php/Stora_R%C3%A5by#Bevaringssynpunkter
- Lunds kommun. (2018a). "Del 1 Planstrategi". *Lunds kommuns översiktsplan*. Antagen 2018-10-11 (ej vunnit laga kraft). https://www.lund.se/globalassets/lund.se/traf_infra/oversiktsplan/lunds-kommuns-oversiktsplan-del-1-planstrategi-antagen.pdf
- Lunds kommun. (2018b). "Del 2 Markanvändning och hänsyn". *Lunds kommuns översiktsplan*. Antagen 2018-10-11 (ej vunnit laga kraft). https://www.lund.se/globalassets/lund.se/traf_infra/oversiktsplan/lunds-kommuns-oversiktsplan-del-2-markanvandning-och-hansyn-antagen.pdf
- Lunds kommun. (2018c). *Befolkning*. <https://www.lund.se/kommun--politik/kommunfakta/befolkning-arbete-byggande/befolkning/> [2020-11-06]
- Lunds kommun. (2018d). *Befolkningsprognos*. <https://www.lund.se/kommun--politik/kommunfakta/befolkning-arbete-byggande/befolkningsprognos/> [2019-11-06]
- Lunds kommun. (2018e). *Lund växer*. <https://sparvaglund.se/stadsutveckling/lund-vaxer/> [2020-04-13]
- Lunds kommun. (2010). "ÖP 2010 - Översiktsplan för Lunds kommun". Antagen i kommunfullmäktige 2010-10-28. https://www.lund.se/globalassets/lund.se/traf_infra/oversiktsplan/op2010/op-2010-antagandehandl-1-sbk.pdf
- Lund NE/Brunnshög. (2012). *Lund NE/Brunnshög - visioner och mål*. https://www.lund.se/globalassets/brunnshog/hamta-material/brunnshog_visioner_2012-09-30.pdf [2020-02-19]
- Länsstyrelsen i Skåne (2018). *Granskningsyttrande för Lunds kommuns översiktsplan*. Lunds kommun Dnr BN 2018/0142.
- Länsstyrelsen i Skåne. (2010). *Stationsnära läge - vägledning för hållbar planering i stationsorter*. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c84402726767/1528225320785/station-sn%C3%A4ra%20l%C3%A4ge%20-%20v%C3%A4gledning.pdf>
- Mark- och miljööverdomstolen. 2016-P 4848. Överklagat avgörande. Dombeslut 2017-02-03, Svea Hovrätt, Stockholm <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/markochmiljooverdomstolen/avgoranden/2017/p-4848-16.pdf>
- Mark- och miljööverdomstolen. 2017-P 2432. Överklagat avgörande. Dombeslut 2018-01-29, Svea Hovrätt, Stockholm. <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/markochmiljooverdomstolen/avgoranden/2018/p-2432-17.pdf>
- MAX IV. (u.d.). *Detta är MAX IV-laboratoriet*. <https://www.maxiv.lu.se/pa-svenska/om-oss/> [2020-02-19]
- Metria AB. (2019). *GIS-rapporten 2019*. <https://metria.se/app/uploads/2019/09/gis-rapport-2019.pdf>
- Miljöbalken 1998:808. 3 kapitel 4 §. *Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse*
- Naturvårdsverket. (2019a). *Styrmedel*. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Styrmedel/> [2020-01-27]

- Naturvårdsverket. (2019b). *Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk*. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Sveriges-klimatlag-och-klimatpolitiska-ramverk/> [2020-02-25]
- Naturvårdsverket. (2019c). *Utsläppen av växthusgaser från jordbrukssektorn minskar långsamt*. <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-jordbruk/> [2020-08-09]
- Naturvårdsverket. (2015). "Styrning av bebyggelseutveckling, förtätning och utglesning - En studie kopplad till fokusområdet Hållbara städer". *Underlagsrapport till fokusområdet hållbara städer inom fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. Rapport 6670. Digital. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6670-3.pdf?pid=16475> [2020-01-27]
- Naturvårdsverket. (2012). "Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen - En kartläggning." Rapport 6415. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6415-0.pdf> [2020-01-27]
- Naumann, S., Frelih-Larsen, A., Prokop, G. (2018). "Soil Sealing and Land Take". *RECARE Policy Brief*. Ecologic Institute, Environment Agency: Science and Policy for a Sustainable World. Berlin, Vienna.
- Nilsson, N. (2003). *Barnperspektiv på planeringen*. Karlstad: IPA-Barns rätt till lek.
- OECD. (2012). "Compact City Policies: A Comparative Assessment", *OECD Green Growth Studies*. Paris: OECD Publishing.
- Planning Tank®.(2016). *Burgess Model or Concentric Zone Model* | Urban Development Model <https://planningtank.com/settlement-geography/burgess-model-or-concentric-zone-model>. [2020-02-05]
- Plan- och bygglagen 2010:900. 3 kapitel 1-3 §§. *Översiktsplan*
- Qviström, M. (2008). *Nordiska studier av stadsnära landskap*. Landskap Trädgård Jordbruk rapportserie, nr 2008:4. Alnarp: Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap.
- Regeringens proposition 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet - klimatpolitisk handlingsplan*. <https://www.regeringen.se/4afbe4/contentassets/61f93d2abb184289a0c81c75395207b6/en-samlad-politik-for-klimatet--klimatpolitisk-handlingsplan-prop.-20192065>
- Regeringens proposition 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. <https://www.regeringen.se/490897/contentassets/256cc25ab5a84db7a76730abb9cc3773/en-livsmedelsstrategi-for-sverige-fler-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet-prop-2016-17-104.pdf>
- Region Skåne. (2013). "Strategier för det flerkärniga Skåne". *Avdelning för samhällsplanering*. https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer_dokument/strategier_for_det_flerkarniga_skane_webb.pdf
- Rogers, M. och Enright, B. (2016). *Highway Engineering*. John Wiley och Sons
- Safari, S. och Ludvigsson, H. (2019). "Kommunal mark är inte vilken vara som helst". *Dagens Samhälle*. 16 september. <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/kommunal-mark-ar-inte-vilken-vara-som-helst-29133> [2020-03-18]
- Sarkar, C., Webster, C. och Gallacher, J. (2017). "Association between Adiposity Outcomes and Residential Density: A Full-Data, Cross-Sectional Analysis of 419 562 UK Biobank Adult Participants". *The Lancet Planetary Health*. 1(7): 277–88. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(17\)30119-5](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(17)30119-5). [2020-02-12]
- Spolander, K. (1999). *Staden, bilen, farten*. Kista: Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande.
- State of Western Australia. (2003). *Greater Perth – Integrating Land Use and Transportation Discussion paper no. 5*. Published by Western Australian Planning Commission 2003. ISSN: 0 7309 9408 2.
- Statistiska Centralbyrån. (2019a). *Befolkningsprognos för Sverige*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/> [2019-11-06]
- Statistiska Centralbyrån. (2019b). *8,9 miljoner bor i tätorter*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/tatorter/pong/statistiknyhet/tatorter-2018-arealer-och-befolkning/> [2019-11-06]

- Statistiska Centralbyrån. (2019c). *Markanvändningen i Sverige, sjunde utgåvan*. https://www.scb.se/contentassets/eea00bda68634c1db-dec1bb4f6705557/mi0803_2015a01_br_mi03br1901.pdf [2019-11-08]
- Statistiska Centralbyrån. (2019d). *Import och export av jordbruksvaror och livsmedel*. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/jord-och-skogsbruk-fiske/amnesovergripande-statistik/allman-jordbruksstatistik/pong/tabell-och-diagram/import-och-export-av-jordbruksvaror-och-livsmedel/>. [2019-11-15]
- Statistiska Centralbyrån. (2019e). *Befolkningstäthet i Sverige*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/> [2019-11-20]
- Statistiska Centralbyrån. (2019f). *Snabb befolkningsökning bromsar BNP per capita*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/snabb-befolkning-sokning-bromsar-bnp-per-capita/> [2020-02-24]
- Statistiska Centralbyrån. (2019g). *Medellönen i Sverige*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/medelloner-i-sverige/> [2020-02-24]
- Statistiska Centralbyrån. (2018a). *Kommuner i siffror - Lund*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/#?region1=1281ochregion2=> [2020-02-19]
- Statistiska Centralbyrån. (2015). *Dagens urbanisering – inte på landsbygdens bekostnad*. <http://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2015/Dagens-urbanisering--inte-pa-landsbygdens-bekostnad/> [2019-11-14]
- Stockholm Resilience Center. (u.d.). *Vad är resiliens? En introduktion till forskning om social-ekologiska system*. https://www.stockholmresilience.org/download/18.bc93e6614373c93508e98/1459560235322/SU_SRC_vadarresiliens__low.pdf
- Ståhle, A. (2005). "Mer park i tätare stad: Teoretiska och empiriska undersökningar av stadsplaneringens mått på friytetillång". Licentiatavhandling, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan. ISBN 91-7283-987-2
- Svenska Naturskyddsföreningen. (2006). *Den glesa staden*. Digitalt. https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/2006_energi_transport_den_glesa_staden.pdf
- Sveriges Kommuner och Regioner. (2019). *Kommunalt markinnehav*. <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/detaljplaneringgenomforande/kommunalmarkinnehav.5833.html> [2020-03-18]
- Sveriges Radio. (2017). *Kan Sverige bli självförsörjande på mat igen?* <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/855383?programid=950> [2020-01-16]
- Sydsvenskan. (2018). *Kommunen köper jordbruksmark - ska bebyggas*. 15 oktober. <https://www.sydsvenskan.se/2018-10-15/kommunen-koper-jordbruksmark-ska-bebyggas>
- Trubka, R., Newman, P. och Billsborough, D. (2010). "The Costs of Urban Sprawl – Infrastructure and Transportation". *Environment Design Guide*. GEN 83.
- Van den Berg, L. och Paolo Russo, A. (2003). "The Student City. Strategic Planning for Student Communities in EU Cities". *ERSA Conference Papers*. European Regional Science Association. <https://ideas.repec.org/p/wiw/wiwsa/ersa03p485.html>.
- Weiss, H. C. (1980). "Knowledge Creep and Decision Accretion." *Knowledge*. 1(3): 381–404. <https://doi.org/10.1177/107554708000100303>.
- Westerink, J., Haase, D., Bauer, A., Ravetz, J., Jarrige, F. och B. E. M. Aalbers, C. (2013). "Dealing with Sustainability Trade-Offs of the Compact City in Peri-Urban Planning Across European City Regions." *European Planning Studies*. 21(4): 473–97. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722927>.

MUNTliga KÄLLOR

Wik, Malin; juristdomare vid mark- och miljödomstolen i Nacka. "Brukningsvärd jordbruksmark – Mark- och miljööverdomstolen praxis". Föreläsning i Uppsala-Bro kommunhus. 2019-11-07

Vela, Karin; handläggare på enheten för lantbruk hos Länsstyrelsen i Stockholm. "Jordbruksmarkens värde – länsstyrelsens roll". Föreläsning i Uppsala-Bro kommunhus. 2019-11-07. Digital presentation: <https://dengodajordense.files.wordpress.com/2020/02/karin-vela-jordbruksmarkens-vc3a4rde-lc3a4nsstyrelsens-roll.pdf>

STATISTIK

Jordbruksverket. (2010). "Ekologisk växtodling". Statistiskt meddelande: JO 10 SM 1103. https://djur.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/Amnesomraden/Statistik,%20fakta/Arealer/JO10/JO10SM1103/JO10SM1103_tabeller.htm

Statistiska Centralbyrån. (2019h). "Folkmängden i Sveriges kommuner 1950-2018 enligt indelning 1 januari 2019". [2020-01-20]

Statistiska Centralbyrån. (2019i). "Statistiska tätorter 2018 - befolkning, landareal, befolkningstäthet". [2020-01-21]

Statistiska Centralbyrån. (2011). "Tätorter 1960-2005". https://www.webcitation.org/5zewoamwt?url=http://www.scb.se/statistik/MI/MI0810/2005A01x/MI0810_2005A01x_SM_MI38SM0703.pdf [2020-04-13]

Statistiska Centralbyrån. (2009). "Folkmängd i tätorter 1960-2005". https://www.webcitation.org/5zewoamwt?url=http://www.scb.se/statistik/MI/MI0810/2005A01x/MI0810_2005A01x_SM_MI38SM0703.pdf

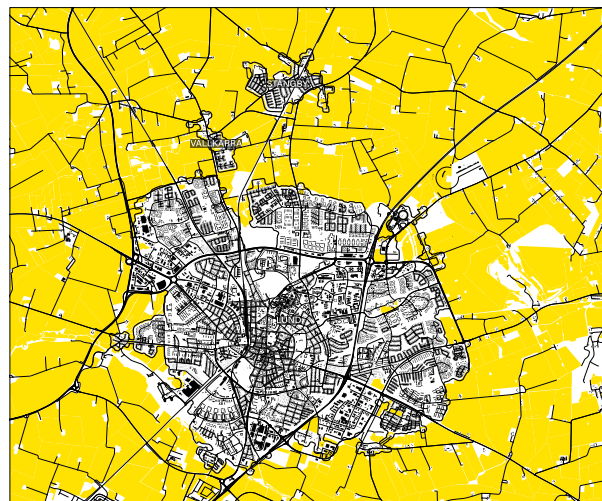
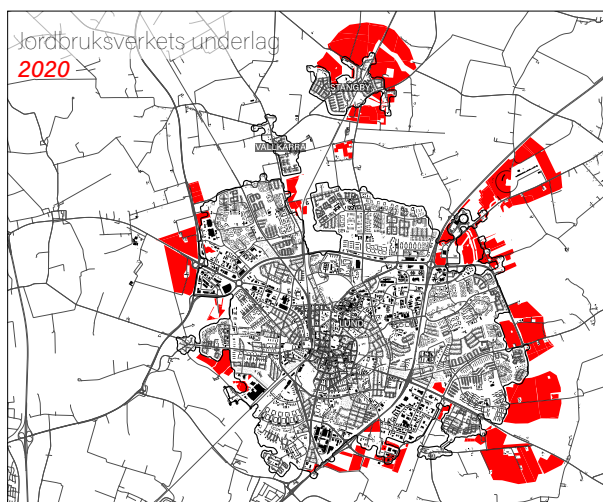
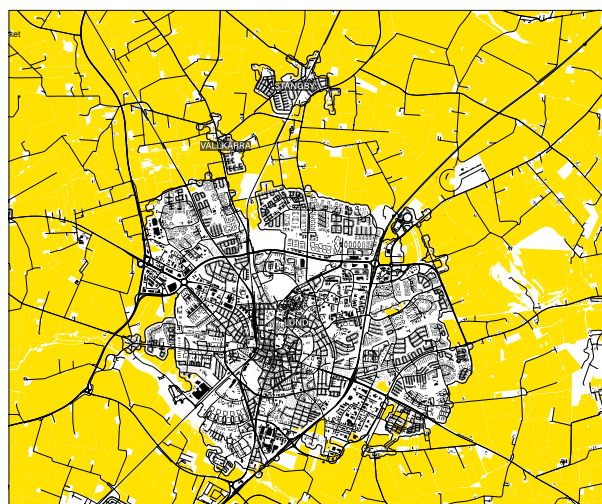
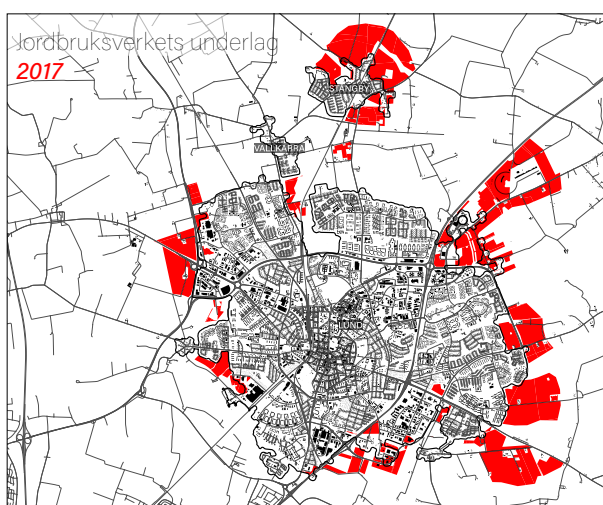
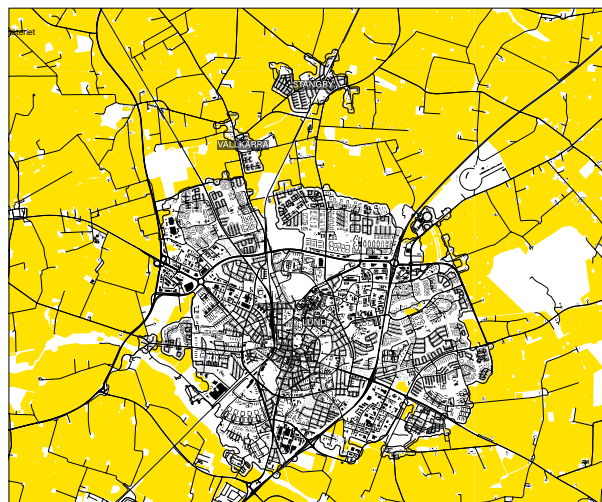
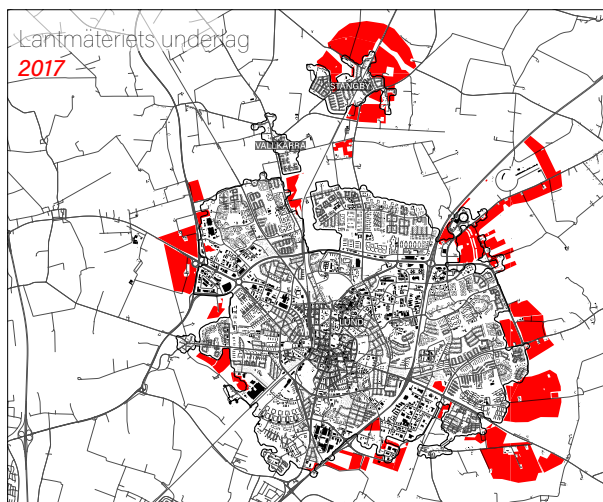
Statistiska Centralbyrån. (1990). "Tätorter 1990 - Befolkning och areal i tätort och glesbygd". Reviderade uppgifter. Statistiskt meddelande.

BILAGA 1

VAL AV DATAUNDERLAG

De analyser som genomförts med geodata som underlag har utförts i programvaran QGIS. Geodata som tillhandahållits har granskats noggrant för att minimera riskerna för bias, vilket bland annat har utförts genom att jämföra olika dataunderlag. En av de tillfällen där bias upptäcktes var vid val av underlag för jordbruksmark i form av digitaliserad data, där det upptäcktes skillnader beroende på vilken myndighet/institution som digitaliserat dataunderlaget. De beräkningar som genomfördes fick olika resultat styrt av den kartläggning som användes. Ursprungligen importerades Lantmäteriets dataunderlag för jordbruksmark, men efter att ha jämfört detta med Jordbruksverkets inventering av aktiva jordbruk upptäcktes skillnaderna som gjorde att resultatet tappade sin tillförlitlighet. Först när Jordbruksverkets kartläggning från år 2020 användes som underlag började siffrorna för hur mycket jordbruksmark som Lund förväntas exploatera, enligt ÖP 2018, stämma överens med den egna analysen. Däremot skiljer sig siffrorna åt baserat på Jordbruksverkets data från 2017. Vad som är viktigt att påpeka är att Lunds kommun antog sin översiktsplan år 2018, det vill säga två år innan Jordbruksverket distribuerade en uppdaterad version av sin geodata kallad "JORDBRUKSBLOCK". Trots det stämmer siffrorna bättre överens vid beräkningar av detta underlag än vid motsvarande från år 2017.

Nedan presenteras skillnader i dataunderlagen och hur det påverkade den rumsliga analysen.



Lantmäteriet, 2017	105 ha	541 ha	302 ha	344 ha	646 ha
Jordbruksverket, 2017	124 ha	542 ha	323 ha	344 ha	666 ha
Jordbruksverket, 2020	173 ha	515 ha	300 ha	341 ha	641 ha